



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS – IH
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL – SER

Thayná Pinto Lopes Nogueira

**O SERVIÇO DE CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS
(SCFV) DO DISTRITO FEDERAL – EXPERIÊNCIA DA CASA DE ISMAEL –
LAR DA CRIANÇA E DO CRAS SOBRADINHO - DF**

Brasília

2015

Thayná Pinto Lopes Nogueira

**O SERVIÇO DE CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS
(SCFV) DO DISTRITO FEDERAL – EXPERIÊNCIA DA CASA DE ISMAEL –
LAR DA CRIANÇA E DO CRAS SOBRADINHO - DF**

Monografia apresentada ao Departamento de Serviço Social – SER, do Instituto de Ciências Humanas – IH da Universidade de Brasília – UnB, como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Serviço Social, sob orientação da professora doutora Rosa Helena Stein.

Brasília

2015

Thayná Pinto Lopes Nogueira

**O SERVIÇO DE CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS
(SCFV) DO DISTRITO FEDERAL – EXPERIÊNCIA DA CASA DE ISMAEL –
LAR DA CRIANÇA E DO CRAS SOBRADINHO - DF**

Monografia apresentada ao Departamento de Serviço Social – SER, do Instituto de Ciências Humanas – IH da Universidade de Brasília – UnB, como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Serviço Social, sob orientação da professora doutora Rosa Helena Stein.

Aprovado em: __/__/2015

BANCA EXAMINADORA

Professora Doutora Rosa Helena Stein
Orientadora

Professora Doutora Miriam de Souza Leão Albuquerque
Examinadora Interna

Assistente Social, Clementina Araújo Bagno da Silva
Examinadora Externa

“Hoje, em pleno século XXI, as Sereias continuam a cantar e encantar, seduzindo e atraindo ainda ao abismo a quem escutar indefeso seus cânticos. Essas vozes ecoam nos ouvidos, porém não são músicas, nem melodias. São palavras e projetos que seduzem e atraem os marinheiros de hoje, direcionando-os num rumo já marcado”.

(Carlos Montaña)

AGRADECIMENTOS

À Deus, por todas as graças que me proporcionou.

Aos meus pais, pois tudo o que tenho, e sou, é fruto da educação e dos esforços inestimáveis empregados por eles.

Às minhas irmãs, por compartilhar comigo tantos momentos ímpares, me possibilitando conhecer o sentimento de família.

À toda a minha família extensa, por me proporcionarem memórias estupendas e estarem presentes, fisicamente ou não, em todos os momentos da minha vida.

Aos meus amigos e amigas, pelo apoio e incentivo constantes, e principalmente, por me fazerem entender a dádiva que é a amizade.

À Carol, de uma forma especial, por me proporcionar e compartilhar tantos momentos de felicidade e alívio em meio a nossa cansativa jornada na universidade. Obrigada, minha amiga, por estar sempre ao meu lado.

À minha orientadora, professora doutora Rosa Helena Stein, por toda a compreensão e apoio na construção do meu Trabalho de Conclusão de Curso.

À professora Doutora Miriam Albuquerque, por ter aceitado participar da banca examinadora e pelas suas contribuições na minha vida acadêmica.

À Clementina Bagno, por me possibilitar tê-la como supervisora de estágio e pela compreensão e ajuda no meu desenvolvimento acadêmico e profissional. Obrigada por dividir comigo tantas experiências.

À Casa de Ismael- Lar da Criança, e em especial, a equipe do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, por terem me recebido, me apoiado e por terem colaborado com todos os meus projetos e pesquisas.

Ao Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos do CRAS de Sobradinho, pela maravilhosa acolhida e por me permitirem compartilhar e divulgar um pouco da experiência de vocês.

À todos os professores do departamento de Serviço Social, pelos valiosíssimos ensinamentos e qualidade no trabalho desenvolvido enquanto assistentes sociais e professores.

Por fim, à todos que contribuíram direta ou indiretamente para a concretização desse trabalho.

RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, tem como pano de fundo, a história da Assistência Social no Brasil, os avanços conquistados com a Constituição Federal de 1988, que a reconhece como parte integrante da Seguridade Social e, a ela, dedica uma seção, e ao mesmo tempo, os retrocessos expressos com o avanço do chamado Terceiro Setor, fatores que impõem a necessidade de se debater e questionar como os Serviços vinculados à referida Política tem sido ofertados e em que condições políticas e institucionais. Para isso, tem-se como foco de análise um serviço específico, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), que apresenta-se como o cerne da pesquisa desenvolvida no presente trabalho, e duas instituições de caráter diferenciado: Centro de Referência da Assistência Social de Sobradinho (CRAS) e Casa de Ismael – Lar da Criança (CASEL). Apesar da importância da discussão sobre o SCFV, o terceiro setor e a atual situação da política de assistência social no Brasil, existem poucas publicações sobre esse eixo temático, e particularmente sobre o referido Serviço. A intenção desta pesquisa qualitativa e exploratória foi analisar o funcionamento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos a partir de seu desenvolvimento por entidades de caráter diferenciado, ou seja, uma pública, pelo CRAS e, outra privada, de caráter público, pela CASEL. A pesquisa foi realizada a partir da análise bibliográfica, análise documental e realização de entrevistas semi-estruturadas com duas educadoras sociais do SCFV do COSE/CRAS de Sobradinho e uma assistente social e ex-coordenadora do SCFV da CASEL. Foram tomados cuidados éticos para preservar a autonomia e anonimato dos participantes. A análise dos dados envolveu quatro fases: organização, leitura geral, codificação e interpretação dos dados coletados. Constatou-se que existe uma disparidade na implementação do SCFV, de forma que há um melhor desenvolvimento e oferta do Serviço pela CASEL, ou seja, pelo terceiro setor, do que pelo COSE/CRAS de Sobradinho, e também que o SCFV ao ter sua gestão partilhada com o terceiro setor, tem sua importância minimizada por parte do Estado.

Palavras-chave: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; Terceiro Setor; Assistência Social; Filantropia.

ABSTRACT

Given the history of Social Work in Brazil, the advances made to the Federal Constitution of 1988 recognizes it as an integral part of Social Security and, to her, devotes a section, and at the same time, expressed setbacks to advancing the so-called third sector, there is an urgent need to debate and question how the services linked to that policy has been offered and where political and institutional conditions. For this, it has as a parameter a specific service, the SCFV, which presents itself as the core of the research developed in this study, and two different institutions: CRAS Sobradinho and CASEL. Despite the importance of discussion of the SCFV, the third sector and current situation of social assistance policy in Brazil, there are few publications about this thematic area, and particularly on that service. The purpose of this qualitative exploratory study was to analyze the functioning of Living Services and Links of Strengthening from its development by different character entities, ie public at CRAS and other private, public character, the CASEL. The survey was conducted from the literature review, document analysis and carrying out semi-structured interviews with two social educators of the SCFV of COSE / CRAS Sobradinho and a social worker and former coordinator of the SCFV/CASEL. Ethical care was taken to preserve the autonomy and anonymity of the participants. Data analysis involved four phases: organization, general reading, coding and interpretation of the data collected. It was found that there is a disparity in the implementation of SCFV so that there is a better development and supply of the Service by CASEL, ie the third sector, than by COSE / CRAS Sobradinho, and also that the SCFV to have your management also for the third sector, its importance is minimized by the State.

Keywords: Living Services and Strengthening Linkages; Third sector; Social assistance; Philanthropy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CASEL	Casa de Ismael- Lar da Criança
COSE	Centro de Orientação Sócio Educativo
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
GDF	Governo do Distrito Federal
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
NOB-RH/SUAS	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social
ONG	Organização Não-Governamental
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
SEDEST	Secretaria de Estado de desenvolvimento social e transferência de renda
SEED/DF	Secretaria de Estado da Educação do Distrito Federal
SISC	Sistema de Informações do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1 PLURALISMO DE BEM-ESTAR.....	13
1.1 A PROTEÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO DO PLURALISMO DE BEM-ESTAR.....	13
1.2 O PLURALISMO DE BEM-ESTAR.....	16
2 O DENOMINADO “TERCEIRO SETOR” E A REALIDADE BRASILEIRA.....	21
2.1 O QUE É O TERCEIRO SETOR.....	21
2.2 O TERCEIRO SETOR E SUA EXPRESSÃO NO BRASIL.....	26
3 A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.....	33
3.1 UMA BREVE RETOMADA NA HISTÓRIA: A RELAÇÃO INTRÍNSECA ENTRE ASSISTÊNCIA SOCIAL E FILANTROPIA.....	33
3.2 SEGURIDADE SOCIAL E A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.....	35
3.3 A ASSISTÊNCIA SOCIAL E AS TENSÕES ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO.....	41
4 O SERVIÇO DE CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS.....	46
4.1 O QUE É O SERVIÇO DE CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS.....	46
4.2 A REALIDADE DO SCFV NO CRAS DE SOBRADINHO E NA CASEL.....	53
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	60
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	62
ANEXO I – ROTEIRO DE ENTREVISTA: PROFISSIONAIS QUE TRABALHAM COM O SCFV EM INSTITUIÇÕES DE CARÁTER DIFERENCIADO – CRAS DE SOBRADINHO/DF E CASEL.....	65
ANEXO II – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE).....	67

INTRODUÇÃO

A Assistência Social no Brasil tem sua história e características desenvolvendo-se de forma paralela ao debate e ações públicas juntamente com a filantropia e, conseqüentemente, a cargo da chamada sociedade civil. Mesmo com sua inserção como componente do tripé da Seguridade Social na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, onde a mesma passa a ter o caráter de política pública, perversamente não foram desatadas, por completo, as amarras históricas com o denominado terceiro setor. Ao analisar um Serviço específico da assistência social, no caso o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), essa relação intrincada fica ainda mais explícita.

O SCFV é componente da Política da Assistência Social, mais especificamente da Proteção Social Básica. O referido Serviço tem como objetivo “ampliar as trocas culturais e de vivências, desenvolver o sentimento de pertencimento e de identidade, fortalecer vínculos familiares e incentivar a socialização e a convivência comunitária” (CNAS, 2009). Considerando o exposto, esse trabalho buscou compreender como se dá a oferta desse Serviço de forma que pudesse analisar a sua implementação por entidades de caráter diferenciado, ou seja, uma pública, pelo CRAS e, outra privada, de caráter público, pela CASEL. E a partir disso, confirmar ou refutar a hipótese de que o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos ao ter sua gestão também pelo terceiro setor, pode revelar minimização de sua importância por parte do Estado.

Constata-se que, ainda existe uma escassa literatura no que tange ao debate sobre o terceiro setor e sua relação direta com o SCFV, apesar de sua importância no contexto da política de Assistência Social, das áreas que direta ou indiretamente a ela se relacionam, em especial, para o Serviço Social, principalmente por abordar categorias importantes, tratar de temas atuais e polêmicos e sua relação com a garantia de direitos sociais. Tendo em vista, a história da Assistência Social no Brasil, os avanços conquistados com a Constituição Federal de 1988 que a reconhece como parte integrante da Seguridade Social, e ao mesmo tempo, os retrocessos expressos com o avanço do chamado Terceiro Setor, notoriamente, urge a necessidade de se debater e

questionar como os Serviços vinculados à referida Política tem sido ofertados e em que condições políticas e institucionais.

Muitos dos questionamentos e problematizações aqui trazidos são frutos da experiência de estágio realizada pela discente na Casa de Ismael – Lar da Criança. A CASEL é uma instituição privada sem fins lucrativos, sendo então, uma Associação Civil. Ela faz parte do que se denomina terceiro setor e configura-se como uma OSCIP- Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, regulamentada pela Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Dessa maneira, é incontestável a necessidade de se debater e problematizar a relação Estado – Sociedade Civil no provimento de Serviços e Políticas Sociais Públicas. Apesar de a pesquisa ter como foco um Serviço específico, será possível visualizar um panorama geral de como se encontra a Política de Assistência Social no DF, e a Política Social, de uma forma geral.

A pesquisa realizada é de caráter exploratório e de natureza qualitativa, pois como afirma Creswell (2010, p. 206) “a investigação qualitativa emprega diferentes concepções filosóficas, estratégias de investigação e métodos de coleta, análise e interpretação dos dados”. Assim, procurou-se aproximar e explorar as informações existentes sobre o tema, com vistas a alcançar resposta à pergunta de pesquisa, gerando possíveis novas informações, a partir da descrição e análise do SCFV, bem como da importância do trabalho do assistente social no referido Serviço.

Como suporte teórico e para fundamentação da análise, foi realizada pesquisa bibliográfica, procurando aprofundar as categorias presentes no debate, como assistência, filantropia, descentralização, relação Estado – Sociedade, terceiro setor, dentre outros. Esse procedimento subsidiou o entendimento sobre como vem sendo implementado o SCFV, no âmbito da proteção social básica no DF, como também, as contribuições dos assistentes sociais. Igualmente, a pesquisa documental e normativa subsidiaram análise e entendimento do objeto em questão, a partir da identificação da legislação e normas específicas, tais como a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica da Assistência Social, a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, documentos referentes ao SCFV, etc.

Para compreensão sobre o funcionamento do SCFV, foram realizadas três entrevistas semi-estruturadas. Duas com os profissionais do SCFV no Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) de Sobradinho, sendo ambas educadoras sociais, uma formada em Música e outra em Letras, e uma na Casa de Ismael – Lar da Criança, com a assistente social e ex-coordenadora do Serviço na Instituição. A entrevista semi-estruturada foi a opção escolhida devido a sua estrutura e dinâmica, já que ela pode começar com algumas questões específicas e depois seguir de acordo com o pensamento da entrevistada e com o objetivo do entrevistador. Para a coleta de material, foi realizada a gravação do áudio da entrevista com o consentimento das entrevistadas e foram realizadas anotações. A amostra das participantes da entrevista foi obtida de forma intencional. Os cuidados éticos foram tomados, sendo todos os itens da entrevista esclarecidos e ao entrevistado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) foi entregue.

O presente trabalho encontra-se dividido em quatro partes. No primeiro capítulo desenvolve-se uma reflexão sobre o pluralismo de bem-estar, levando em consideração a proteção social desenvolvida nesse contexto. O segundo capítulo adentra na discussão e reflexão sobre o denominado terceiro setor, tendo como base, principalmente, a realidade brasileira. O terceiro capítulo perpassa a história da assistência social no Brasil, sua relação com a filantropia, e as tensões que se estabelecem entre a esfera pública e privada. E o último capítulo, aborda sobre o SCFV e seu desenvolvimento em entidades de caráter diferenciado, ou seja, uma pública, pelo CRAS e, outra privada, de caráter público, pela CASEL, trazendo os aspectos auferidos a partir das entrevistas realizadas.

1 PLURALISMO DE BEM-ESTAR

O Pluralismo de Bem-Estar desencadeado a partir de meados de 1970 vem respaldar uma lógica particular que traz à tona o debate sobre a repartição da responsabilidade do bem-estar dos sujeitos para os diferentes setores da sociedade, delegando novas atribuições e responsabilidades para os novos atores em cena, como, por exemplo, o terceiro setor. Dessa forma, para a compreensão da estreita relação público-privado que caracteriza o pluralismo de bem-estar, antes se faz necessário sumariamente abordar sobre os sistemas de proteção social e dialogar com o chamado Estado Social e suas distintas configurações, que se expandiram após 1945, para a compreensão das características e formatos desse “novo” modelo em voga.

1.1 A PROTEÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO DO PLURALISMO DE BEM-ESTAR

Os sistemas de proteção social, de uma forma geral, são provenientes da Europa Ocidental e foram constituídos no contexto da Revolução Industrial (XVIII- XIX) e se expandiram após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Como ressalta Boschetti (2012), os referidos sistemas foram de suma importância para a construção dos direitos e deveres capazes de modificar a estrutura de desigualdade de classes ao longo de sua vigência, contribuindo para uma mudança qualitativa e quantitativa do quadro de desigualdade social, iniciados ao final do século XIX, e consolidado ao longo do século XX, com a realização de políticas sociais de forma mais ampla, sistematizada e de caráter obrigatório por parte do Estado. Todavia, ainda assim, as medidas adotadas não promoveram a emancipação da humanidade e a superação do modo de produção capitalista, vigente até a contemporaneidade. Exemplo notório é o de que tais políticas constituíram o sistema de proteção social, concebido no contexto da crise de 1929 e, como esta é inerente ao capitalismo, permeia o período desde a gênese até o esgotamento dos referidos sistemas (com a crise de 1970), demonstrando de forma clara que a crise ocorre de forma cíclica e estrutural.

A crise que assolou o mundo em 1929/1932, período também conhecido como a “Grande Depressão”, decorre de vários fatores políticos e econômicos, como a mobilização, organização e crescimento do movimento operário, a superprodução agrícola, livre mercado, diminuição do consumo, e como ápice, a quebra da bolsa de

Nova York em 1929. Todos esses fatores foram responsáveis pela extenuação das bases materiais e subjetivas dos argumentos liberais¹ que até então imperavam, expressando os limites do mercado. Em contraposição às ideias liberais-conservadoras da época, John Maynard Keynes (1883- 1946) defende a intervenção estatal na economia como resposta para a crise fruto do livre mercado, visando a reativação da produção, sendo de extrema importância que o Estado desempenhe o papel de produtor e regulador, dentro da ótica capitalista de liberdade individual e economia de mercado (BEHRING e BOSCHETTI, 2007).

Conforme Boschetti (2012), um sistema de proteção social não é apenas um aglomerado de programas e políticas sociais e nem se resume apenas a uma política social. Ele se expressa como um conjunto organizado, planejado e sistematizado de políticas sociais que têm por função a promoção e a garantia da proteção social através de serviços sociais, bens e amplos direitos no que tange as áreas de educação, assistência, habitação, previdência, saúde e emprego, pode-se afirmar que a constituição dos sistemas de proteção social será variado de acordo com cada país, sendo a seguridade social (previdência, saúde e assistência social) a base de quase todos os referidos sistemas.

Pode-se afirmar que nas diversas literaturas referente às políticas sociais, o termo *Welfare State*² é utilizado para retratar os países que, de uma forma geral, implementaram políticas sociais sob a vertente keynesiano-fordista (BEHRING e BOSCHETTI, 2007). Todavia, é fato que o surgimento e desenvolvimento das políticas sociais foi diferenciado e gradual em cada país, respeitando suas particularidades econômicas, sociais, políticas e culturais, expressas na correlação de forças presentes no âmbito do Estado, no desenvolvimento econômico e das forças produtivas, e na

¹ Nos séculos XVII e XVIII desenvolvem-se as protoformas do liberalismo com a Doutrina Clássica, também conhecida como teoria contratualista, composto por Hobbes (1588-1679), Locke (1632-1704) e Rousseau (1712-1778). O liberalismo clássico aparece em meados do século XIX e tem como principal representante Adam Smith (1723- 1790). De uma forma geral, os princípios do liberalismo e reduzida intervenção estatal são: 1) individualismo, 2) o bem-estar individual maximiza o bem-estar coletivo, 3) predomínio da liberdade e competitividade, 4) naturalização da miséria, 5) predomínio da lei da necessidade, 6) manutenção de um Estado mínimo, 7) as políticas sociais estimulam o ócio e o desperdício, e 8) a política social deve ser um paliativo (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

² “O Termo *Welfare State* foi cunhado pelo arcebispo inglês William Temple ao estabelecer o contraste entre o poder do Estado da Alemanha nazista dos tempos de guerra e a instituição de um Estado de Paz, que representava uma promessa de reconstrução dos países aliados no pós-guerra” (PIERSON, 1991, p.1).

articulação e organização da classe trabalhadora, importante agente de pressão e conquista de grande parte dos direitos sociais e trabalhistas ao redor do mundo:

Assim, da mesma forma que não existe um padrão homogêneo de política social, e mesmo de Welfare State, não há também um único padrão de política familiar. Na verdade, os Estados nacionais variam muito nas suas intervenções sociais (PEREIRA, 2004a, p.27).

Dessa maneira, mesmo o *Welfare State* sendo oriundo da Inglaterra, não se pode utilizá-lo como referência para todos os países europeus. Behring e Boschetti (2007) chamam a atenção para as várias nomenclaturas utilizadas para expressar formas determinadas e particulares de regulação estatal na área social e econômica. É o caso, por exemplo, do termo *Etat-Providence* (Estado- providência) oriundo do Estado Social na França, o termo *Sozialstaat* (Estado Social) proveniente da Alemanha, e o Estado de Bem-Estar comumente utilizado na literatura brasileira como tradução do termo *Welfare State*. De uma forma geral, há um grande contingente de autores que trabalham a temática do *Welfare State*, e cada um, em sua especificidade possui suas teorias, categorizações, dentre outros, não havendo, por vezes, um consenso entre a bibliografia existente³.

Os chamados sistemas de proteção social, enquanto conjunto articulado e integrado de políticas sociais com vistas à regulação social e econômica, passaram a ser utilizados como importante ferramenta das medidas anticrises após 1929. Em seus diferentes modelos, eles têm como base os sistemas de seguro bismarckiano⁴ (oriundo da Alemanha) e/ou assistencial beveridgiano⁵ (oriundo da Inglaterra). Para, além disso,

³ Não é foco do presente trabalho desenvolver profundamente a história do Welfare State e as diferentes abordagens do mesmo, trabalhando as diferenças e expressões do mesmo em cada país. Para saber mais sobre o assunto, indica-se a leitura os textos “Beyond the Welfare State?” de PIERSON, C., e “As três economias políticas do Welfare State” de ESPING- ANDERSEN, G., além das bibliografias citadas no corpo do trabalho.

⁴ O modelo Bismarckiano de proteção social surge na Alemanha em meados de 1883, sob o governo do Chanceler alemão Otto Von Bismarck, através das primeiras leis de seguro social. Dessa maneira, o seguro era compulsório, contributivo, proporcionais e foram implementados gradualmente.

⁵ O Plano Beveridge foi elaborado em 1942 por William Beveridge, na Inglaterra, e tinha como principal objetivo a luta contra a pobreza. De uma forma geral, os direitos têm caráter universal, destinados a todos os cidadãos, sendo seu financiamento proveniente dos impostos. Os cinco grandes desafios que foram encarados pelo plano foram: a miséria, a ignorância, a doença, a preguiça e a imundice. Era composto por subsídios financeiros para crianças até 15 anos, serviços de saúde e reabilitação, prevenção do desemprego, seguro acidente e seis auxílios: funeral, maternidade, nupcial, mulheres abandonadas, donas de casa enfermas e capacitação dos trabalhadores.

como ressalta Viana (2003) os Estados de Bem-Estar ou Estado Social tinham três características que as determinavam:

1ª) a introdução e ampliação de uma série de serviços sociais universais, nos quais se inclui a Seguridade Social e os serviços de saúde, educação, habitação, emprego e de assistência social; 2ª) a criação e manutenção de políticas de pleno emprego, como uma questão central de investimento público na atividade econômica, tendo em vista garantir o trabalho intensivo, o pleno emprego e a propensão ao consumo, como sustentáculos da economia; e, 3ª) a implementação de um programa de nacionalização que previa a democratização das relações sociais, mediante o envolvimento do Estado capitalista nos processos de provisão e de regulamentação social, através de medidas fiscais e de leis trabalhistas (VIANA, 2003, p.61).

Os Anos de Ouro do capital viram suas bases ruírem no final dos anos 1960, a partir do momento em que o mesmo não conseguia mais responder aos anseios capitalistas, promovendo a ideia da chamada “crise”⁶ nos Estados de Bem-Estar, tendo por justificativa a sobrecarga dos gastos públicos voltados para a área social que em muito prejudicou e trouxe empecilhos fiscais e econômicos para a sociedade. Assim, em 1970 desencadeou-se uma longa onda de estagnação, fruto da chamada “Crise do Capital”, que acabou por demandar uma reestruturação do capital, tendo como base política ideológica o chamado neoliberalismo, a reestruturação produtiva (passagem do fordismo para a chamada “acumulação flexível”), a contrarreforma do Estado e a financeirização. Dessa forma, como se pode constatar, as crises são inerentes ao capitalismo, sendo que o mesmo cria soluções para os problemas originados por si próprio, funcionando como um ciclo vicioso e cada vez mais selvagem.

1.2 O PLURALISMO DE BEM-ESTAR

O denominado pluralismo de bem-estar, também conhecido como *welfare pluralism*, *welfare mix*, economia mista de bem-estar ou bem-estar misto, refere-se a um

⁶ A autora Viana (2003) discute a ideia de crise, baseando-se principalmente em Norman Johnson, e traz para o debate se o que houve foi uma falência do modelo do Estado de Bem-Estar ou a afirmação de um novo consenso. Uma vez que a ideia de crise sugere o esgotamento de algo, uma situação não mais sustentável por estar fora de controle e não contar com nenhuma solução, o que, de fato, não aconteceu, defende-se a ideia de que utilizou-se da “crise” para se promover uma ideia precisa e de um corte ideológico específico, ou seja, a ideia do Estado mínimo de viés neoliberal, que vinha há tempos tentando ganhar espaço na sociedade.

“novo”⁷ modelo que passou a reger os sistemas de proteção social após o período de ouro do *Welfare State*, ou seja, após meados de 1970, principalmente nas sociedades capitalistas centrais, tendo surgido, mais precisamente, em 1978, na Grã-Bretanha, durante a discussão sobre o papel do setor voluntário dentro de uma economia mista de bem-estar, enquanto uma proposta alternativa ao “falido” Estado de Bem-Estar (VIANA, 2003):

Falar de pluralismo de bem-estar (...) é falar da substituição do modelo keynesiano/beveridgiano de bem-estar – que tinha no Estado o ator central – para um outro modelo, pós-keynesiano/beveridgiano, que, visando quebrar a centralidade do Estado, previa também a participação do mercado e dos setores não-governamentais e não-mercantis da sociedade (o chamado *terceiro setor*) nas tomadas de decisão e na prática da política social (PEREIRA, 2004b, p.135).

De toda forma, como afirma Pereira (2004b), não se pode dizer que no período em que vigorou o sistema de proteção social keynesiano/beveridgiano não havia uma aliança entre governos, empresários e trabalhadores, havendo uma troca entre os diferentes setores, mas sim, que se estabelecia uma relação hierárquica, na qual o Estado era o protagonista na provisão de serviços. Dessa maneira, com a utilização do ideário do pluralismo de bem-estar, têm-se ao invés do protagonismo de uma esfera sobre as demais, relações horizontais, onde o Estado assume uma posição de co-responsável ou parceiro, passando a integrar um esquema plural ou misto, sendo a responsabilidade e o comando das políticas sociais difundido entre as diferentes esferas sociais, de forma que cada uma colabora com o recurso que demanda, ou seja, o Estado com o poder, o mercado com o dinheiro e o terceiro setor com a solidariedade. Cabe ressaltar, que o pluralismo de bem-estar, teve sua expansão e valorização a partir do momento em que o ideário neoliberal passou a reger a sociedade, havendo uma clara defesa da redução do papel do Estado e a propagação dos outros dois setores.

Esse esquema plural ou misto respalda-se no caráter descentralizador presente nas políticas públicas brasileiras, em especial as políticas sociais, expressando-se não

⁷ Aqui coloca-se “novo” entre parênteses pois, conforme ressalta Pereira (2004), há teorias que afirmam que o pluralismo de bem-estar não se apresenta como uma estratégia social de nova geração, uma vez que a economia mista de bem-estar vem sendo há tempos utilizado pelos Estados Unidos, que tem como base a ideia do Estado como facilitador ao acesso aos direitos e não agente primaz na provisão e garantia de direitos. Ideia que receberá forte incentivo, principalmente, a partir dos anos 1970.

apenas através do caráter geográfico, mas também orçamentário e financeiro. Assim, segundo essa vertente, o bem-estar da sociedade é responsabilidade de quatro setores-chave: o informal (a assistência é garantida pelos grupos primários, como a família, vizinhança, amigos, etc.), o voluntário (setor mais formal e organizado do que a rede primária, denominada como informal, nela se encontra uma heterogeneidade de instituições, contanto desde grupos pequenos como grandes e importantes organizações filantrópicas, como as Organizações Não-Governamentais - ONGs, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, etc.), o comercial (também recebe o nome de mercantil e é o setor responsável pelo empoderamento – *empowerment* - dos indivíduos, uma vez que é a esfera onde todos, na condição de consumidores, podem fazer livremente suas escolhas baseando-se em suas preferências) e o oficial (composto pelo Estado, ou mais precisamente os governos).

Como ressalta Pereira (2004b), é mister afirmar que a política social é de suma importância para a preservação e perpetuação do modo de produção capitalista e de sua lógica, mesmo que prevaleça uma relação conflituosa entre si. Dessa maneira, o que ocorre nos diferentes contextos é uma adaptação desse Estado Social segundo a lógica vigente. Isso se torna claro quando se analisa o período analisado no subitem antecedente, uma vez que, mesmo esgotado o modelo keynesiano/beveridgiano que subsidiava os chamados Estados Sociais (ou Estados de Bem-Estar) e era a tônica da política social, não houve perda do prestígio da mesma enquanto importante ferramenta para a consecução dos objetivos traçados pelo capital.

Assim, a partir de 1970 se dá a reestruturação produtiva e, conseqüentemente, a reestruturação do Estado Social, tendo por base a lógica neoliberal emergente. Em meados de 1980, em substituição ao keynesianismo, passou a imperar o *monetarismo*, onde o mercado se transforma no agente primaz do bem-estar, apesar do Estado ainda assim exercer papel estratégico e fundamental:

Por conseguinte, no lugar do keynesianismo, passou a reinar desde os anos 1980 o *monetarismo*, cujas respostas à crise de produção dos anos 1970 se ancoraram em vários mecanismos restritivos de atenção às necessidades sociais – mas, contraditoriamente, sem abrir mão da política social. Mesmo porque, o neoliberalismo onde quer que tenha se implantado sempre encontrou contestações e desde o seu início

esteve identificado como o causador de novas problemáticas (PEREIRA, 2004b, p. 142).

Dessa forma, conforme afirma Pereira (2004a), com a ruptura das circunstâncias facilitadoras e favoráveis às chamadas conquistas sociais pelas classes mais necessitadas, após os anos 1970, há um claro declínio do compromisso estatal para com as necessidades sociais, a saber: o compromisso com o pleno emprego, com a segurança no trabalho, com a oferta de políticas sociais universais, com a garantia de um patamar mínimo de bem-estar, entre outros. Teve por base o viés neoliberal, a participação da iniciativa privada na provisão social passa a ser amplamente estimulada e valorizada, fazendo com que o modelo antes existente, em que o Estado era o principal e mais importante agente regulador, começasse a entrar em declínio. Assim, com a ideologia do pluralismo de bem-estar em voga, há um agregado de instâncias responsáveis pela provisão e gestão dos campos que concernem ao bem-estar social e não mais a defesa da primazia do Estado, estimulando a dissolução da barreira entre a esfera pública e a privada e a ideia da “co-responsabilidade”.

Conforme aponta Pereira (2004a), muitos dos conceitos que são utilizados contemporaneamente foram incorporados na esfera política e social pela ideologia do pluralismo de bem-estar⁸, como por exemplo: descentralização, participação, controle social, parceria ou co-responsabilidade, solidariedade, relação das esferas pública e privada, sociedade providência, auto-sustentabilidade, dentre outros. Para, além disso, é notório que o pluralismo de bem-estar se apresenta como um tema polêmico, alvo de diversos embates, sendo os seus reais objetivos, muitas vezes escamoteados. Isso se dá uma vez que é latente a reciprocidade entre sua ideologia e as políticas sociais de corte neoliberal, intimamente relacionadas ao mérito individual, à produtividade capitalista livre de controles e à igualdade de oportunidades. Em contrapartida, também existe outra perspectiva, concebida por novos movimentos sociais, como por exemplo, o movimento ecológico e o feminista, que vem de encontro com o produtivismo e industrialismo moderno e que tem por base o pluralismo de bem-estar (PEREIRA, 2004b).

⁸ Conforme Pereira (2004b), o pluralismo de bem-estar não é apenas uma estratégia ou instrumento para a consecução de alterações no modelo de satisfação das necessidades sociais, e apresenta-se como uma ideologia que vem para promover a transformação do modo de se promover a proteção social.

De uma forma geral, pode-se afirmar que o pluralismo de bem-estar, apesar de ser predominante a partir de um determinado período histórico (meados de 1970), se constituiu como elemento integral e endógeno dos sistemas de proteção social capitalistas, independente de sua natureza⁹, sendo a expressão de uma cultura anti-estatal, que valoriza a cultura da solidariedade e da ajuda, como importantes ferramentas para a provisão social. Assim, as variações existentes vão ser determinadas pelo destaque dado aos setores existentes, a saber: Estado, mercado e terceiro setor, e os preceitos teóricos, éticos e ideológicos que norteiam a prática e ação dos mesmos (PEREIRA, 2004b).

⁹ Liberais ou social-democratas.

2 O DENOMINADO “TERCEIRO SETOR” E A REALIDADE BRASILEIRA

As últimas décadas foram marcadas por constantes e profundas mudanças que foram responsáveis por criação e esgotamentos de várias teorias e correntes ideológicas. Caiu-se por terra a pretensa universalização das políticas sociais do *Welfare State*, veio à tona as ideias do neoliberalismo e todas as estratégias inclusas nessa ideologia, inclusive a ideia de solidariedade da sociedade civil e a expansão do terceiro setor. Para entender todas as vicissitudes e características dessa temática, antes será abordado o que é o terceiro setor para então deslanchar em seus pormenores e inserir esse fenômeno na realidade brasileira.

2.1 O QUE É O TERCEIRO SETOR

Conforme ressalta Coelho (2000), o denominado associativismo e voluntariado¹⁰ sempre esteve presente e desempenhou, de diferentes formas e dimensões, determinado papel na história social. Geralmente, essas associações voluntárias estavam vinculadas às organizações religiosas e étnicas, e ligadas às ideias de filantropia, solidariedade, caridade, dentre outros pressupostos que encontravam nos valores religiosos, campo fértil para perpetuação e desenvolvimento. Para, além disso, fortalecia-se a ideia de que algumas instituições como a família, os amigos, os vizinhos, a Igreja, etc., deveriam ser as primeiras instâncias acionadas em caso de situação de necessidade social, em detrimento da esfera pública.

De forma sumária¹¹, como afirma Coelho (2000), desde o século XVI existem no Brasil instituições de assistência a pessoas carentes, tendo por base a filantropia e, como principal influência, o modelo português das chamadas Casas de Misericórdia, que tinham por fundamento ações caritativas e cristãs. Até o século XIX, tratar as necessidades sociais, ou mais precisamente a pobreza, era apenas atribuição da sociedade, que contava diretamente com o voluntariado para o desenvolvimento de suas atividades. Esse cenário apenas começa a sofrer alterações em meados de 1930 quando timidamente o governo passa a formular uma política de assistência social voltada para

¹⁰ “Segundo a Organização das Nações Unidas, o voluntário é qualquer pessoal (homem ou mulher, jovem ou adulto) que, movida por interesse pessoal e espírito cívico, dedique parte de seu tempo, sem remuneração alguma, a atividades de bem-estar social ou outros campos” (COELHO, 2000, p.69).

¹¹ Sumária, pois esse aspecto será mais amplamente abordado no capítulo 3 referente à assistência social.

a população necessitada. Assim, nessa nova realidade passa a funcionar os dois tipos de serviços: serviço social governamental e a assistência privada e filantrópica, que de forma contraposta, utilizava como subsídio, a ação do voluntariado.

A década de 1970 é marcada por um boom das organizações da sociedade civil, que a partir de então, apresentavam-se mais propositivas e passaram a ter uma participação mais ativa dentro da sociedade. Dessa maneira, se antes a ação voluntária tinha por base a Igreja e suas atividades religiosas, a partir da década de 1970 há uma mudança estrutural e ideológica, consequência da proximidade entre essas organizações e os movimentos de direitos humanos, civis e sociais, que, por sua vez, trazem para a realidade dessas instituições a possibilidade de uma ação social voltada para o bem público.

Em consonância com esse argumento, Montañó (2008) acrescenta que na década de 70, a maior expressão das Organizações Não-Governamentais (ONGs), em muito foi possível, devido a forte articulação entre essas e os movimentos sociais, que em síntese, apresentavam-se como agentes de luta, captadores de recursos e ator principal desse movimento. As ONGs expressavam-se como atores coadjuvantes, que buscavam auxiliar na organização interna e na articulação entre os movimentos sociais, desempenhando um trabalho muito mais administrativo¹². Esse período caracterizou-se como de grande avanço social, onde a parceria existente entre ONGs e movimentos sociais era de grande impacto e valor social¹³.

Essa relação tem suas bases ruídas em meados de 1990, quando há uma inversão de papéis e um enxugamento dos movimentos sociais. Dessa maneira, as ONGs passam por mudanças estruturais e ideológicas¹⁴, e começam a ocupar o lugar antes pertencente aos movimentos sociais, o que gerou uma série de implicações, como a perda de adesão a esse movimento, a ruptura no movimento de luta antes construído, dentre outros. Isso

¹² Cabe aqui mencionar que apesar das ONGs ocuparem o papel de ator coadjuvante, elas eram de extrema importância e utilidade, sendo a parceria ONGs- movimentos sociais, de inestimável valor para a consecução de várias conquistas sociais da época.

¹³ Coelho (2000) explica porque os movimentos sociais não são considerados componentes do terceiro setor, mesmo sendo os mesmos, organizações da sociedade civil. Isso porque, conforme aponta a autora, os movimentos sociais não possuem uma estrutura formal, elaborada para perdurar e funcionar ao longo do tempo, sendo eles episódicos e contextuais.

¹⁴ Ou seja, elas são cooptadas para desenvolver um trabalho que, de certa forma, atenda aos interesses do capital e não gere tantos ônus como quando em parceria com os movimentos sociais.

se deu, principalmente, devido a maior possibilidade de obtenção de recursos e apoio que as ONGs conquistaram em detrimento dos movimentos sociais. A mudança na relação das referidas organizações, com o Estado e com o mercado (uma vez que, dissociando-se dos movimentos sociais, o trabalho de enfrentamento ao sistema que antes, nas décadas de 70 e 80, era desenvolvido com o objetivo de movimentar a sociedade e colocá-la em marcha para reivindicar os seus direitos, já na década de 90, sofre uma forte inflexão e cria-se um sentimento e uma verdadeira parceria entre ONGs e Estado, e uma despolitização crescente dessas organizações¹⁵), e, por fim, a modificação da relação entre Estado e os movimentos sociais (assim como os movimentos sociais passam de protagonistas para coadjuvantes, a relação movimentos sociais e Estado passa, a partir de então, a ser indireta, sendo de responsabilidade das ONGs a intermediação entre elas). Dessa maneira, após essas profundas modificações, as ONGs e o terceiro setor, de uma forma geral, apresentam-se como importante instrumento para a ideologia neoliberal, sendo dessa forma, extremamente funcional e indispensável para a consecução dos objetivos do capital.

Acoplado a essas ideias, o modelo dos três setores, ou seja, a divisão da sociedade em três regiões de atividades, ou setores, a saber: o Estado ou governo (primeiro setor), o mercado (segundo setor) e a sociedade ou atividades sem fins lucrativos (terceiro setor)¹⁶, colabora para que se estabeleça de forma legítima uma divisão igual de responsabilidades e atendimento às necessidades sociais entre as três esferas, conforme defende a ideologia do pluralismo de bem-estar. Apesar de se ter claro, organizado e sistematizado o que é e qual a função do Estado e do mercado na

¹⁵ “Por todas as considerações já feitas até agora, este relacionamento é dócil, despolitizado e despolitizador, funcional ao projeto neoliberal de reestruturação sistêmica. Da luta (dos movimentos sociais), passa-se à negociação (entre ONG e Estado), de relação de interesses conflitantes (das organizações populares), à relação clientelista” (MONTAÑO, 2008, p. 273).

¹⁶ Conforme aponta Coelho (2000), não há um consenso entre os autores no que diz respeito ao modelo dos três setores, sendo que ela traz em sua obra o mercado como primeiro setor e o Estado/Governo como segundo. Como respaldo, a autora afirma que “a maioria dos autores americanos considera o mercado como primeiro setor e o governo como segundo, o que tem uma certa lógica, pois eles entendem que o mercado foi o primeiro a se constituir historicamente. Entretanto, encontramos também autores cuja classificação é o contrário: o governo é o primeiro setor e o mercado, o segundo” (COELHO, 2000, p. 39). Para, além disso, é importante não confundir o modelo dos três setores com o modelo dos três setores da economia, a saber: primário (extração de matéria prima), secundário (indústria) e terciário (comércio e serviços).

sociedade¹⁷, isso se apresenta impreciso no que tange ao terceiro setor. Conforme debate Montañó (2008), ainda há uma série de implicações que surgem devido a essa equiparação, como por exemplo, a segmentação em três setores acaba por personificar, transformar em verdadeiros sujeitos o que de fato deveriam ser esferas da totalidade social, e para, além disso, atribuí-se personalidade e os adjetiva, na busca da criação de uma identidade para os mesmos¹⁸. Para, além disso, Montañó (2014) ressalta que o termo terceiro setor surge tendo por base uma classe específica e com um propósito ideológico de setorizar e, conseqüentemente, fragmentar, a sociedade em três distintas instâncias, onde o terceiro se destaca por suas supostas características de “autonomia”, “participação”, “parceria”, “progresso”, “consenso”, dentre outras, que aparece em cena, em resposta às necessidades sociais, ao descaso ou “incapacidade” do Estado. Dessa maneira, há uma série de confusões e pluralidades no que toca a composição, configuração e práticas do terceiro setor.

Conforme expõe Coelho (2000), várias organizações têm surgido no interior da sociedade civil, cada uma com sua respectiva denominação, como por exemplo, organizações sem fins lucrativos, organizações voluntárias, terceiro setor, etc. Assim, diferentes termos, com diferentes significados, têm sido utilizados para se referir ao mesmo objeto, promovendo uma imprecisão conceitual, problemas na distinção dos mesmos e angariando muitas dificuldades para a temática em questão:

Todos os termos empregados até agora para um determinado universo de organizações sociais são vagos e pouco precisos. A literatura – internacional e brasileira – tem se esforçado na busca de definições mais precisas, mas os resultados não são compensadores. Em geral, os autores optam por uma determinada denominação, citam outras tantas,

¹⁷ Salvo as imprecisões que aparecem mediante a vigência de determinadas ideologias, em determinados períodos históricos e conjunturas sociopolíticas, que tornam os limites que separam e distinguem os três setores confusos, voláteis e obscuros. Assim “o fator determinante na delimitação desses setores será a interação dos mesmos, através da qual se interpenetram e se condicionam” (COELHO, 2000, p. 61).

¹⁸ Sobre isso, Montañó (2008) afirma: “ao segmentar a realidade social em três ‘setores’, a considerar o ‘primeiro’, o Estado, como burocrático, lento, corrupto, ineficiente, radiador dos valores e interesses do capital, e não como uma arena de lutas, e o ‘segundo’, o mercado, também na exclusiva dominação capitalista, ignorando as lutas de classes ali desenvolvidas, deriva-se necessariamente na conceituação de um ‘terceiro setor’, a ‘sociedade civil’, que luta contra, ou em parceria com o Estado; e que nessa luta/parceria, ambos os ‘setores’ são tidos, não como esferas da totalidade social, mas como verdadeiros *sujeitos*, que ora se confrontam, ora se complementam. Eles são *personificados*: o Estado é o sujeito mau, a sociedade civil (ou o ‘terceiro setor’) é o mocinho. Assim, tanto se justifica a redução das atividades outrora desenvolvidas por este mau sujeito, quanto se clama a ampliação das tarefas que o bom sujeito vem a fazer” (MONTAÑO, 2008, p. 276).

e nisso finda a discussão. Essa multiplicidade de denominações apenas demonstra a falta de precisão conceitual, o que, por sua vez, revela a dificuldade de enquadrar toda a diversidade de organizações em parâmetros comuns (COELHO, 2000, p. 58).

O termo “terceiro setor” foi primeiramente utilizado em 1970 por pesquisadores dos Estados Unidos e após 1980, também por pesquisadores europeus. O termo utilizado acopla todas as organizações privadas, sem fins lucrativos, que buscam a consecução de um bem coletivo¹⁹. Apesar das organizações do terceiro setor serem privadas, elas ainda podem ser de caráter público. Isso se torna possível, uma vez que suas atividades estejam direcionadas para a produção de bens e/ou serviços de caráter público ou de interesse geral da sociedade, podendo prestar serviços ditos públicos e/ou advogando direitos. Além disso, organizações privadas, que possuem caráter público podem adquirir *status* legal, já que são consideradas de utilidade pública, o que é determinante para a consecução de isenções fiscais federais, estaduais e municipais, para as mesmas, e, conseqüentemente, se promova e incentive o desenvolvimento das atividades propostas pelas organizações, já que farão parte de suas receitas, subsídios governamentais (COELHO, 2000). Assim, de uma forma geral, uma instituição é considerada componente do terceiro setor, mas de caráter público, quando presta um serviço público mesmo sendo de natureza privada, sem fins lucrativos (ou seja, que não visa o lucro), o que as diferencia tanto das empresas inseridas no mercado quanto do Estado.

Como ressalta Coelho (2000), apesar da ideologia do terceiro setor parecer, em um primeiro momento, como neutra, quando se analisa e explora a chamada “descoberta” do terceiro setor, percebe-se que isso ocorre concomitantemente ao processo em que políticos e estudiosos questionam e reavaliam a divisão do trabalho entre os setores público e privado, na busca de um caminho alternativo, ou uma terceira via, que promova a redução das responsabilidades do Estado. Nisso resulta a expansão incontrolada desse setor, com a generalização de características e nomenclaturas e na escassez de estudo sobre a mesma.

¹⁹ Cabe aqui mencionar a diferença entre os termos, “coletivo” e “público”, onde coletivo está restrito a interesses privados, ou seja, a um grupo específico, e público está voltado para a chamada utilidade pública, donde toda a sociedade pode usufruir, já que está direcionado para o bem comum (COELHO, 2000).

2.2 O TERCEIRO SETOR E SUA EXPRESSÃO NO BRASIL

Como se pôde constatar no subitem anterior, o terceiro setor se expressa como o conjunto de organizações privadas, que possui uma atuação pública não-estatal, já que tem por prerrogativa o bem comum, e é sem fins lucrativos. É notório o quão vago e generalizante é essa esfera e o porquê de haver tantos empecilhos e polêmicas na determinação de uma categorização, um estudo sistematizado ou a construção da própria legislação para a mesma. Dessa maneira, uma série de instituições podem fazer parte desse terceiro setor, como por exemplo, as organizações não-governamentais, fundações e institutos empresariais, associações comunitárias, entidades assistenciais e filantrópicas, dentre várias outras instituições sem fins lucrativos, possuindo cada uma em sua particularidade, uma filosofia, ideologia e metodologia própria, atuações diferenciadas e, conseqüentemente, distintas formas de intervenção.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, também conhecida com “Constituição Cidadã” devido aos seus avanços sociais e políticos, já trazia em seu corpo a presença desse terceiro setor e menciona a utilização dos seus serviços, como por exemplo, no parágrafo primeiro do Artigo 199, da Seção III, que dispõe sobre a saúde:

Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§ 1º As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos (BRASIL, Constituição de 1988).

Como visto, a década de 90 foi responsável por grandes modificações sociais, de forma especial no que tange ao campo do terceiro setor. Principalmente porque, na busca de uma maior clareza, organização e caracterização do terceiro setor, esforços foram empregados para que houvesse, na legislação brasileira, uma base jurídica para a regulação e funcionamento dessas organizações, que resultaram na edição de duas leis direcionados para a área. De uma forma mais indireta, a Lei Nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. E de uma

forma mais direta, a Lei Nº 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências²⁰. Essas duas leis serão posteriormente alteradas pela Lei Nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que será trabalhada posteriormente.

Para, além disso, em novembro de 1995 foi publicado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, na gestão do então presidente Fernando Henrique Cardoso, que tinha por objetivo trazer à tona a chamada crise do Estado brasileiro, proveniente do desvio de suas funções básicas e traçar propostas para a consecução da reforma da administração pública brasileira. Assim, defende-se uma administração pública gerencial, baseada em princípios racional-burocráticos, em que o Estado deixe de ser o promotor do investimento da esfera produtiva e passe a se o regulador. Nesse documento em questão, de viés neoliberal²¹, o terceiro setor é trabalhado sob a perspectiva do processo de “publicização”²², havendo uma clara defesa da transferência de serviços do setor Estatal para o público não-estatal, tomando a forma de organizações sociais:

Ainda que vulgarmente se considerem apenas duas formas, a PROPRIEDADE ESTATAL e a PROPRIEDADE PRIVADA, existe no capitalismo contemporâneo, uma terceira forma, intermediária,

²⁰ Sem aprofundar na interpretação da Lei, uma vez que a mesma não está mais em vigor, é importante mencionar que a legislação trouxe importantes alterações para a temática, sendo responsável por traçar novos critérios de classificação das entidades sem fins lucrativos de caráter público, com a adesão de novas áreas de atuação social. Ela atestou a possibilidade, antes não existente, de remunerações dos dirigentes responsáveis das instituições sem fins lucrativos. A lei também foi responsável por criar um novo personagem, a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), a fim de diferenciar aquelas que dentro do terceiro setor, compõe as instituições privadas de interesse público. Dentre outras importantes alterações.

²¹ Apesar de constar no Plano a “negação” de alguns princípios do neoliberalismo, como no fragmento: “Dada a crise do Estado e o irrealismo da proposta neoliberal do Estado mínimo, é necessário reconstruir o Estado, de forma que ele não apenas garanta a propriedade e os contratos, mas também exerça seu papel complementar ao mercado na coordenação da economia e na busca da redução das desigualdades sociais” (BRASIL, Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, p.25). Isso fica ainda mais visível quando constata-se que um dos pontos que compõe o documento tem por título “O retrocesso de 1988”, traçando uma crítica a Constituição de 1988 e deixando explícito seu retrocesso burocrático, e também através da defesa de uma cultura de atendimento ao cidadão-cliente, a defesa intransigente da eficiência e da flexibilidade.

²² “(...) Neste plano, entretanto, salientaremos um outro processo tão importante quanto, e que, entretanto, não está tão claro: a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos esse processo de ‘publicização’ “(BRASIL, Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, p. 4).

extremamente relevante: a PROPRIEDADE PÚBLICA NÃO-ESTATAL, constituída pelas organizações sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público. O tipo de propriedade mais indicado variará de acordo com o setor do aparelho do Estado (...) A propriedade pública não-estatal torna mais fácil e direto o controle social, através da participação nos conselhos de administração dos diversos segmentos envolvidos, ao mesmo tempo que favorece a parceria entre sociedade e Estado. As organizações nesse setor gozam de uma autonomia administrativa muito maior do que aquela possível dentro do aparelho do Estado. Em compensação seus dirigentes são chamados a assumir uma responsabilidade maior, em conjunto com a sociedade, na gestão da instituição (BRASIL, Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, p. 24).

O novo marco regulatório do terceiro setor que está em vigor é definido pela lei 13.019/14, proveniente do projeto de lei 7.168/14, que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público, define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil e institui o termo de colaboração e o termo de fomento. Em suma, a nova regulação jurídica modifica os critérios de seleção e pré-requisitos, como a criação do denominado “chamamento público”, a criação de um tempo mínimo de existência (o mínimo, três anos de existência, com cadastro ativo, comprovados por meio de documentação emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, com base no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ), de pré-requisitos para a efetuação da parceria (como a necessidade de experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante, e também a capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades previstas e o cumprimento das metas estabelecidas), de regras para prestação de contas, de órgãos internos de fiscalização, dentre vários outros.

Dessa maneira, a Lei em vigor postula já em seu artigo 2º o que a mesma entende por vários conceitos que caracterizam a temática do terceiro setor:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil: pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores,

eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;

II - administração pública: União, Estados, Distrito Federal, Municípios e respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, e suas subsidiárias;

III - parceria: qualquer modalidade de parceria prevista nesta Lei, que envolva ou não transferências voluntárias de recursos financeiros, entre administração pública e organizações da sociedade civil para ações de interesse recíproco em regime de mútua cooperação;

IV - dirigente: pessoa que detenha poderes de administração, gestão ou controle da organização da sociedade civil;

V - administrador público: agente público, titular do órgão, autarquia, fundação, empresa pública ou sociedade de economia mista competente para assinar instrumento de cooperação com organização da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público;

VI - gestor: agente público responsável pela gestão da parceria, designado por ato publicado em meio oficial de comunicação, com poderes de controle e fiscalização;

VII - termo de colaboração: instrumento pelo qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil, selecionadas por meio de chamamento público, para a consecução de finalidades de interesse público propostas pela administração pública, sem prejuízo das definições atinentes ao contrato de gestão e ao termo de parceria, respectivamente, conforme as Leis n^{os} 9.637, de 15 de maio de 1998, e 9.790, de 23 de março de 1999;

VIII - termo de fomento: instrumento pelo qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil, selecionadas por meio de chamamento público, para a consecução de finalidades de interesse público propostas pelas organizações da sociedade civil, sem prejuízo das definições atinentes ao contrato de gestão e ao termo de parceria, respectivamente, conforme as Leis n^{os} 9.637, de 15 de maio de 1998, e 9.790, de 23 de março de 1999;

IX - conselho de política pública: órgão criado pelo poder público para atuar como instância consultiva, na respectiva área de atuação, na formulação, implementação, acompanhamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas;

X - comissão de seleção: órgão colegiado da administração pública destinado a processar e julgar chamamentos públicos, composto por

agentes públicos, designados por ato publicado em meio oficial de comunicação, sendo, pelo menos, 2/3 (dois terços) de seus membros servidores ocupantes de cargos permanentes do quadro de pessoal da administração pública realizadora do chamamento público;

XI - comissão de monitoramento e avaliação: órgão colegiado da administração pública destinado a monitorar e avaliar as parcerias celebradas com organizações da sociedade civil nos termos desta Lei, composto por agentes públicos, designados por ato publicado em meio oficial de comunicação, sendo, pelo menos, 2/3 (dois terços) de seus membros servidores ocupantes de cargos permanentes do quadro de pessoal da administração pública realizadora do chamamento público;

XII - chamamento público: procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos;

XIII - bens remanescentes: equipamentos e materiais permanentes adquiridos com recursos da parceria, necessários à consecução do objeto, mas que a ele não se incorporam;

XIV - prestação de contas: procedimento em que se analisa e se avalia a execução da parceria quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia, pelo qual seja possível verificar o cumprimento do objeto da parceria e o alcance das metas e dos resultados previstos, compreendendo 2 (duas) fases:

a) apresentação das contas, de responsabilidade da organização da sociedade civil;

b) análise e manifestação conclusiva das contas, de responsabilidade da administração pública, sem prejuízo da atuação dos órgãos de controle;

XV - termo aditivo: instrumento que tem por objetivo a modificação de termo de colaboração ou de termo de fomento celebrado, vedada a alteração do objeto aprovado (BRASIL, Lei Nº 13.019, de 31 de julho de 2014).

Tendo por base a história e a própria evolução da legislação no que concerne ao terceiro setor, contata-se claramente o que Yazbek (2000) chama de processo de avanço das propostas neoliberais, e, conseqüentemente redução, descaracterização e esvaziamento do papel do Estado, principalmente no que tange às políticas sociais e no trato da questão social²³. Dessa forma, incentiva-se alternativas privatistas em

²³ A questão social é aqui entendida como a contradição entre capital e trabalho, e engloba uma série de fatores complexos que se apresentam na sociedade, sendo então a multideterminação da sociedade

detrimento de políticas públicas de qualidade, o que por si só não é uma novidade na trajetória das políticas públicas brasileiras, fortalece-se a lógica da filantropia empresarial, expressa na ótica da chamada responsabilidade social, e intensifica-se o processo de repasse de responsabilidades Estatais para o terceiro setor, em formas de parcerias e co-responsabilidade, visando uma maior “qualidade” e eficiência na prestação de serviços, defendendo o viés da “sociedade solidária”, que em suma, é a grande falácia da contemporaneidade, mais precisamente, o que Montañó (2014) chama de o canto da sereia.

Colabora com isso o que Montañó (2014) chama de função ideológica da “palavra” e seu poder encobridor, tendo em vista, principalmente, que hoje se construiu um dicionário de palavras em tese politicamente corretas, mas que são esvaziadas de seus reais significados e sentidos. Isso resulta na cooptação de ideias ditas progressistas ou de esquerda por parte da classe dominante, com vistas a ocultar e legitimar seus projetos, transformando-as em importantes ferramentas para a consecução dos seus objetivos, preservação do *status quo* e legitimação de sua ideologia²⁴.

Tendo por base tudo já exposto, pode-se afirmar que o uso do termo terceiro setor mistifica o real sentido ideológico por detrás do mesmo, utilizando-se do discurso das ações sociais solidárias e do voluntariado para a consecução de uma naturalização da sua existência e, conseqüentemente, de uma ampla aceitação, uma vez que, o mesmo é visto como algo benéfico e desejável por todos e para todos. Dessa forma, o terceiro setor é constituído por uma ideologia e um projeto político, que traz em si conceitos teóricos e valores éticos e políticos que defendem a autorresponsabilização dos sujeitos por sua condição social, a desresponsabilização do Estado perante o provimento e

capitalista. De uma forma geral, a pobreza sempre existiu, desde o feudalismo, porém ela não era vista como fruto da questão social e da degradação das forças produtivas. Assim, apesar de antes já se organizar de forma clandestina, o termo questão social, antes visto como problema social no qual há a individualização e psicologização de questões presentes na sociedade como um todo, emergiu e se expandiu em meados de 1830 (século XIX), no contexto da revolução industrial, mais precisamente na Europa Ocidental (Inglaterra e França), em muito para designar o fenômeno do pauperismo e seus desdobramentos sócio-políticos, os conflitos de classe e a reação dos trabalhadores. De toda a forma, só se foi possível pensar em questão social quando os trabalhadores adquiriram consciência política sobre sua situação de exploração.

²⁴ “Hoje, a esquerda e a direita falam nos mesmos termos. Esse é o grande papel ideológico e mistificador da nova nomenclatura: converter o projeto que reponde aos interesses da fração de classe dominante em um projeto aceito por todos, ao entoarem os ‘cânticos das Sereias’ ” (MONTAÑO, 2014, p.29).

desenvolvimento da ação social, e a desoneração do capital nesse mesmo movimento (MONTAÑO, 2014).

3 A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A Assistência Social no Brasil historicamente desenvolveu-se paralela ao debate e ações da filantropia e, conseqüentemente, a cargo da chamada sociedade civil. Mesmo com sua inserção como componente do tripé da Seguridade Social na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, onde a mesma passa a ser concebida como política pública, não foram desatadas, por completo, as amarras com o terceiro setor e com os requícios de seu passado, assim como acontece com o Serviço Social, que foi diretamente influenciada por esse processo. Por essa razão, esse capítulo abordará a história da assistência social, de forma particular no Brasil.

3.1 UMA BREVE RETOMADA NA HISTÓRIA: A RELAÇÃO INTRÍNSECA ENTRE ASSISTÊNCIA SOCIAL E FILANTROPIA

Como ressalta Mestriner (2010) as políticas sociais, de uma forma geral, e a filantropia, mantiveram ao longo da história uma relação direta, permanente e perversa, que existe no país há mais de quatrocentos anos e se estende até os dias atuais, de forma que a intervenção estatal vem apenas legitimar as ações tradicionalmente desenvolvidas pelas entidades sociais. Quando se analisa a etimologia da palavra Filantropia, têm-se uma palavra de origem grega que expressa o amor pela humanidade, o amor do homem pelo ser humano (*“philos”*: amor; *“antropos”*: homem), podendo ser expresso em um sentido mais restrito, mediante a ideia do gesto voluntarista com aquele que nada ou pouco tem, ou mais amplo, ou em uma visão mais geral e igualitária, no qual seja garantida ao ser humano condição digna de vida, na defesa com o bem-estar público, coletivo. O termo filantropia também possui íntima relação com a ideia de caridade e benemerência promovida pela Igreja Católica, e por isso, por um longo tempo foi atribuída e associada às práticas caritativas.

A assistência, por sua vez, historicamente se expressa pela ideia de auxílio, socorro, àqueles que possuem uma necessidade e que sozinhos não conseguem supri-la ou saná-la, seja por via monetária, ou não. Tendo a assistência uma perspectiva material e moral ela vem como forma de ajuda por parte daqueles que têm boa vontade e como objetivo a atenção ao ser humano, de forma especial, aos necessitados. A ideia e o termo assistência social, atribui um novo sentido à assistência, uma vez que o direciona para

uma esfera específica, o social, promovendo a institucionalização de uma prática através da criação de um arcabouço de informações que gera um conhecimento específico, com uma racionalidade própria. Assim,

Compreende um conjunto de ações e atividades desenvolvidas na área pública e na área privada, com o objetivo de suprir, sanar ou prevenir, por meio de métodos e técnicas próprias, necessidades de indivíduos ou grupos quanto à sobrevivência, convivência e autonomia social (MESTRINER, 2010, p. 42)

A assistência social, historicamente, expressou-se por meio da ideia de tutela, da ajuda, do favor, da benesse, da filantropia, de políticas paliativas e imediatistas, do assistencialismo, que apesar de alterar momentaneamente a situação de vida do sujeito, em nada colabora para a mudança estrutural e permanente da condição do mesmo. Isso tendo em vista que, o primeiro órgão de proteção social de serviços assistenciais foi a Legião Brasileira de Assistência – LBA, criada em 15 de outubro de 1942²⁵. A LBA tinha por objetivo prestar assistência social diretamente ou em colaboração com instituições especializadas, contanto com subsídios, ou ajuda de custo, para a implementação do seu trabalho voluntário.

Acoplada a essa estrutura distorcida da assistência social, desenvolve-se o fenômeno do paternalismo e clientelismo, tão próprios e identificáveis na realidade brasileira. Com isso, a assistência social fica restrita à ideia de filantropia, perdendo-se a perspectiva de direito, incentivando-se práticas, como, por exemplo, o primeiro damismo. Laços históricos e culturais que são de difícil ruptura, mesmo com a Constituição Federal de 1988, responsável por atribuir à assistência social o caráter de política. Isso se dá, principalmente, devido a expansão das chamadas Organizações da Sociedade Civil, ou de uma forma geral, do terceiro setor, uma vez que há um claro incentivo ao repasse de responsabilidades inerentes ao Estado, para os outros setores:

Quer-se dizer com isso que a assistência social, embora tenha ingressado na agenda do Estado – desde o âmbito municipal até o federal-, sempre se fez de forma dúbia, isto é, mais reconhecendo o conjunto das iniciativas organizadas da sociedade civil no denominado campo dos ‘sem fins lucrativos’, do que propriamente reconhecendo

²⁵ A LBA foi criada pelo Decreto-Lei n. 4.830.

como de responsabilidade pública e estatal as necessidades da população atendida por tais iniciativas (MESTRINER, 2010, p. 43).

Todo esse aparato histórico e social coloca como indispensável para a assistência social, sua reconceituação, acompanhada de diversas mudanças institucionais e relacionais, para se alcançar o patamar de política pública, integrante da seguridade social, conforme postula a Constituição Federal de 1988. Dessa maneira, percebe-se a histórica dificuldade de consolidação e afirmação da assistência social, onde mesmo possuindo o caráter de política e tendo conhecimento da importância da mesma, houve grande dificuldade para a sua regulamentação com a aprovação de sua Lei Orgânica (LOAS – 1993), em muito devido a sua incompletude normativa, proveniente do jogo de poderes e correlação de forças no movimento constituinte, e posteriormente, sua afirmação e desenvolvimento, como pode ser visto através da promulgação da nova Política Nacional de Assistência Social – PNAS, em 2004, e a Norma Operacional Básica que regula o Sistema único de Assistência Social – NOB – SUAS/ 2005, luta dificultada, principalmente, pelo avanço do conservadorismo e do retrocesso social vivido contemporaneamente, expresso, por exemplo, pelo fenômeno da “refilantropização”.

3.2 SEGURIDADE SOCIAL E A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

O sistema de seguridade social no Brasil consolidou-se com a Constituição Federal de 1988 e se insere mais especificadamente no Capítulo II, que abarca os artigos 194 a 204, dos quais fazem parte a Política de Previdência Social, da Saúde e da Assistência Social. A Previdência Social é de caráter contributivo, diferente da Saúde, que por ser direito de todos e dever do Estado é de caráter universal, e da Assistência Social, que é direcionada a quem dela necessitar, não sendo então nem de caráter contributivo, nem universal. Como afirma Pereira (1998):

No Brasil, embora medidas de proteção social, que poderiam identificar-se com um esquema de seguridade, tenham se iniciado por volta de 1920, foi só em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, que o conceito de Seguridade Social ganhou substância e visibilidade. Tal fato teve grande importância, pois, a partir dele, a proteção social devida pelo Estado desvincula-se parcialmente, do formato contratual/contributivo que caracteriza a previdência, para assumir escopo mais amplo, incluindo a saúde, como uma política

universal, e a assistência social aos segurados pobres e aos não-segurados (PEREIRA, 1998, p.65).

Muitas críticas podem ser feitas ao sistema de Seguridade Social empregado no Brasil. Como traz Pereira (1998), além de ele ser restrito por abarcar apenas três políticas, não há uma unificação e conexão entre as três áreas, sendo que muitas vezes há um isolamento. “(...) As três áreas da Seguridade, no esquema brasileiro, não foram unificadas e nem organizadas de forma concertada. Cada área funciona isoladamente e, até mesmo, de forma concorrente com as demais.” (PEREIRA, 1998, p.66). Concomitantemente ocorre uma sobreposição entre as políticas, de forma que valoriza-se uma em detrimento de outra, por questões notoriamente ideológicas e estratégicas. Para exemplificar tal afirmativa temos as políticas de previdência social e assistência social.

A política de assistência social foi historicamente associada à ideia de amparo e benemerência e continuou a ser, mesmo depois de se consolidar como política social no Brasil, por razões meramente tradicionais. Há por detrás questões econômicas e ideológicas, que conduzem e reafirmam princípios muitas vezes retrógrados com vistas a atingir os objetivos da ideologia dominante. Para o pensamento liberal ou neoliberal, a prática da assistência social é mais prejudicial do que benéfica para a consecução dos seus objetivos, uma vez que é destinada àqueles a quem dela necessitar, sem prévia contribuição. Todavia, como a assistência social é essencial para a sobrevivência do modelo econômico vigente, procura-se, perversamente desenvolver-la ao mínimo, ainda que, seu orçamento²⁶ registre crescimento nos últimos dez anos, relacionado às outras políticas que compõe a Seguridade Social, prioritariamente, na implementação de programas de transferência de renda condicionada.

Sendo assim, desenvolve-se o reconhecimento da proteção social atrelado a categoria do trabalho²⁷ e a vários princípios, como por exemplo, a meritocracia. Como o trabalho dignifica a pessoa, só é considerado digno na sociedade moderna aquele que

²⁶ Maiores informações ver obras de Evilasio Salvador.

²⁷ Apesar de suma importância, não se adentrará na discussão realizada por vários autores, de forma especial, Granemann (2009), sobre a diferença existente entre a categoria trabalho e emprego, por não ser foco do presente trabalho. De forma sumária, a concepção de trabalho, entendida por Karl Marx como fundamento ontológico-social do ser social, onde há a satisfação das necessidades por meio da natureza e a (re)criação da natureza social, não deve se confundir com postos de trabalhos, também entendido como emprego, desenvolvido pelo capital.

está inserido no mercado de trabalho formal, sem questionar-se as possibilidades e os recursos presentes na sociedade e os vários tipos de trabalhos presentes na mesma. Assim, em relação a assistência social, a previdência social ganha lugar de destaque²⁸, uma vez que é subsidiada pela prévia contribuição dos trabalhadores:

Vai ser impossível, assim, ao pensamento liberal, um reconhecimento da proteção social desatrelado do direito ao trabalho. Este foi o eixo divisor e agregador que fez, ainda, com que a matriz do pensamento sobre a assistência social fosse vista como amparo, benemerência. Com a visibilidade subordinada à condição de trabalhador, o brasileiro que não alcançou o mercado formal ficou mais invisível ainda, quando a sua sobrevivência permaneceu diluída em ações de benemerência das organizações sociais (MESTRINER, 2010, p. 39).

Para além dessa discussão, conforme a reflexão trazida por Pereira (1996), existe uma imprecisão conceitual no que tange à assistência social, não só no Brasil, mas em várias partes do mundo. Decorre disso vários equívocos que permeiam o campo da assistência social e que afetam diretamente o seu reconhecimento e desenvolvimento, principalmente enquanto política essencialmente contraditória, que pode atender a diferentes interesses.

Assim, de acordo com Pereira (1996), dois grandes equívocos conceituais podem ser constatados na explicação da assistência social, quais sejam: mediante suas funções ou por seu “lugar institucional de elaboração”. Ao ser explicada por suas funções corre-se o risco de circunscrever a assistência social aos seus efeitos, ou seja, o que ela pode ser, e não a sua causa, ou seja, como ela realmente se expressa na sociedade mediante suas “determinações fundamentais”. No que diz respeito a seu “lugar institucional de elaboração” a explicação se restringe ao seu caráter legal e institucional, ou seja, à sua dimensão formal em detrimento do real.

Conforme traz Pereira (1996), a assistência social se expressa por sua contradição fundamental, obedecendo tanto ao princípio da rentabilidade econômica (obedecendo a lógica da acumulação), quanto ao princípio da atenção às necessidades

²⁸ Não se tem aqui por objetivo diminuir as dificuldades, embates e problemáticas que envolvem e circunscrevem a previdência social, que já por fazer parte do tripé da seguridade social e, consequentemente, se inserir no âmbito das políticas sociais, sofrem constantemente com o descaso e sucateamento por parte do Estado, mas apenas demonstrar como há discrepância até mesmo no interior do microuniverso da seguridade social, que reproduzem um movimento mais amplo e geral no âmbito das políticas públicas e da sociedade.

sociais (obedecendo a lógica da justiça social), que apesar de serem princípios contrários, não são excludentes entre si. “Pelo contrário, estão indissolivelmente ligados por laços de antagonismo e reciprocidade, pois, ao mesmo tempo em que se repelem, confrontam-se e reciclam-se nessa relação.” (PEREIRA, 1996, p. 37).

A autora supracitada ainda afirma existir duas modalidades de assistência social no modo de produção capitalista. A *stricto sensu*, que se respalda na ideia de rentabilidade econômica e esvazia-se, portanto, da ideia de atenção às necessidades sociais. Identifica-se, portanto, com a ideia de assistencialismo, tendo por pressuposto a pobreza absoluta e formas emergenciais para o seu enfrentamento. E a *lato sensu*, que compõe integralmente o projeto das demais políticas de proteção social. Isso quer dizer que ela se expressa como uma política universal, democratizante e inclusiva, onde denuncia-se a elitização e a injustiça presente no desenho das políticas.

A CF/88 dispõe sobre a assistência social e delimita os seus objetivos:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (BRASIL, Constituição de 1988).

A CF/88 foi responsável pelas grandes mudanças legais no que tange aos direitos sociais no Brasil, e em especial, pela primeira vez na história do País, destacou a importância da assistência social, vinculado-a ao sistema de Seguridade Social, e, consequentemente, concebendo-a como “direito de cidadania social”. Dessa maneira, mediante a distinção feita por Pereira (1996), a assistência social *lato sensu* seria, aparentemente, o modelo empregado na CF/88. Aparentemente, pois apesar dos avanços e do status que a mesma adquiriu no documento oficial, muitos pontos continuaram a

limitá-la, como por exemplo, a noção de pobreza absoluta que a permeia e, o cunho distributivo da política (PEREIRA, 1996).

Após ser reconhecida como “direito de cidadania ativo e positivo” pela CF/88 (PEREIRA, 1996), foi sancionada em 07 de dezembro de 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742, que regulamenta os artigos 203 e 204 da Carta Magna. A LOAS entende por assistência social:

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, Lei Orgânica da Assistência Social, 1993).

Assim, de uma forma geral,

como forma de provisão social básica, a assistência social assumiu na Constituição Federal e na LOAS conotação e ‘status’ formal que a diferencia da filantropia e da beneficência - com as quais esteve tradicionalmente identificada -, não obstante continuar associada à pobreza. Isso porque, para além do ato de fazer o bem movido e governado pelo impulso subjetivo de reparar consequências econômicas desfavoráveis aos mais pobres, a assistência social passou a ser um direito de cidadania social, uma política pública e um componente da Seguridade Social (PEREIRA, 1996, p. 70).

Ainda fazem parte desse debate diversos aparatos que compõem o sistema descentralizado e participativo da assistência social, como o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), as Conferências Nacionais de Assistência Social, o Sistema Único de Assistência Social (Suas), a Norma Operacional Básica do Suas (NOB/Suas), a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), dentre outros. A política de assistência social está organizada por meio do SUAS, conforme estabelece a LOAS²⁹:

O Suas organiza a oferta da assistência social em todo o Brasil, promovendo bem-estar e proteção social a famílias, crianças, adolescentes e jovens, pessoas com deficiência, idosos – enfim, a todos que dela necessitarem. As ações são baseadas nas orientações da nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) em 2004. A gestão

²⁹ Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, alterada pelo Lei Nº 12.435, DE 6 DE JULHO DE 2011.

das ações socioassistenciais segue o previsto na Norma Operacional Básica do Suas (NOB/Suas), que disciplina a descentralização administrativa do Sistema, a relação entre as três esferas do Governo e as formas de aplicação dos recursos públicos. Entre outras determinações, a NOB reforça o papel dos fundos de assistência social como as principais instâncias para o financiamento da PNAS. A gestão da assistência social brasileira é acompanhada e avaliada tanto pelo poder público quanto pela sociedade civil, igualmente representados nos conselhos nacional do Distrito Federal, estaduais e municipais de assistência social. Esse controle social consolida um modelo de gestão transparente em relação às estratégias e à execução da política (BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social, Assistência Social, site oficial).

No que tange a execução dos serviços da assistência social, a CF/88 dispõe:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

I - despesas com pessoal e encargos sociais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

II - serviço da dívida; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) (BRASIL, Constituição Federal de 1998).

No trecho supracitado da CF/88 uma categoria de suma importância para o debate sobre a assistência social, e de certa forma, para a totalidade das políticas públicas, é a ideia de descentralização. Segundo a PNAS/2004:

No campo da assistência social, o artigo 6º, da LOAS, dispõe que as ações na área são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social, articulando meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas, compostas pelos diversos setores envolvidos na área. O artigo 8º estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, observados os princípios e diretrizes estabelecidas nesta lei, fixarão suas respectivas políticas de assistência social (Política Nacional de Assistência Social, PNAS/2004, 2005).

A descentralização é estudada por diversos autores (PEREIRA, 1996; STEIN, 1997) e consolidou-se no Brasil a partir da CF/88 quando ruí-se as bases da estrutura institucional e político administrativa que vigora nos governos até então, caracterizada por uma administração centralizada e piramidal. Esse modelo político administrativo é substituído por uma estrutura descentralizada e horizontal, visando maior fortalecimento, autonomia e responsabilidade dos estados-membros, do Distrito Federal, dos municípios e, de uma forma geral, da sociedade (Pereira, 1996). É através do debate da descentralização que se começou a desenhar e tomar força a ideia de poder local e da participação popular, com vistas a se alcançar a democratização do poder de decisão. Todavia, como ressalta Stein (1997), apesar da ideia de descentralização ganhar maior visibilidade em regimes democráticos, não existe uma relação direta e necessária entre ambas, podendo coexistir o princípio da descentralização com regimes autoritários. Para, além disso, existem diferentes noções sobre o tema, não havendo um consenso sobre o significado do mesmo, variando sua assimilação com conceitos como democracia, autonomia, participação, desconcentração, prefeiturização e municipalização (Stein, 1997).

3.3 A ASSISTÊNCIA SOCIAL E AS TENSÕES ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO

Analisando o contexto mundial, tem-se a origem da política social intimamente relacionada às lutas da classe trabalhadora. Nos primórdios da política social mundial encontra-se as ações sociais assistenciais, voltadas diretamente para os pobres. Respaldam essas ações, três leis que regularam de forma sucessiva, a saber: a Lei dos pobres (1601-1795) que ofertavam benefícios mínimos como forma de ajuda pública, de caráter repressivo, visando a fixação residencial e a incitação ao trabalho. A Lei de abonos (1795-1834), também conhecida como Lei de Speenhamland, era destinada a todos, trabalhadores ou não, e se caracterizava pelo repasse monetário de acordo com o

valor do pão na época, como forma de garantir o mínimo social para sua subsistência. E a Nova lei dos pobres (1834), regida pela ideia do *workfare*, ou seja, assistência pelo trabalho. Após esse processo, desencadearam-se as primeiras leis de seguro social, também conhecidas como caixa de solidariedade e fundo de greve. É nesse período que desenvolve-se o modelo Bismarckiano de proteção social e posteriormente o modelo Beveridgiano, conforme desenvolvido no primeiro capítulo, que irão influenciar diretamente a constituição das políticas componentes da seguridade social no Brasil.

O contexto brasileiro, e o desenvolvimento da política social, de forma especial, são diretamente influenciadas pelas marcas da formação social brasileira. Conforme ressalta Jaccoud (2010) a história da assistência social no Brasil é marcada pela ativa presença da oferta privada de serviços, principalmente, de base católica, através da criação de entidades beneficentes que trabalhavam diretamente com as necessidades sociais, seja no atendimento a órfãos, inválidos, enfermos, a famílias necessitadas e pobres, ou qualquer outra expressão da questão social, que afligia as camadas mais necessitadas da sociedade. Assim, mesmo com a emergência do Estado interventivo na área social, em 1930, onde ele passa trabalhar de forma mais sistemática e organizada, paralelamente à consolidação de políticas trabalhistas e previdenciárias, não há uma superação efetiva da lógica que imperava até então, sendo as entidades beneficentes consideradas como importantes e fundamentais parceiras.

A década de 1930, mais especificadamente, foi palco de grandes transformações e avanços sociais, em muito caracterizado pelo momento social e político da época. A classe trabalhadora, não satisfeita com sua condição de trabalho e vida, organiza-se e reivindica melhorias. Concomitantemente, Getúlio Vargas assume o poder, e tendo por característica um governo dito populista, atende às reivindicações da população como forma de conter a sociedade que estava cada vez mais dispostas a lutar pelos seus direitos e se colocar contra o Estado, desta forma, o faz como forma de enfraquecer a luta social. Dessa forma, começaram-se a desenhar as políticas sociais, e foram criadas as instituições de seguro social e ações e legislações com vistas a regular as relações de trabalho³⁰.

³⁰ Exemplos disso é a criação do Ministério do trabalho em 1930, da carteira de trabalho em 1932 e a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, em 1943.

Ações e atividades foram mais amplamente desenvolvidas no que tange a área da previdência social. A primeira lei que instituiu a previdência social no Brasil, foi a Lei Eloy Chaves, em 1923, contando com a criação das Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs), que eram formas de previdência privada desenvolvidas por categorias profissionais. Em 1933, as CAPs foram transformadas em Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), passando para o Estado a responsabilidade de gestá-la, sendo organizados por ramo de produção, seguindo a lógica contributiva. Em 1966 houve uma unificação institucional dos IAPs, criando-se o Instituto Nacional de Previdência Social (INPs).

No que tange a área da assistência social, as ações limitam-se a algumas tímidas ações, como a criação do Conselho Nacional do Serviço Social (CNSS), em 1938, e da LBA em 1942, com o objetivo de atender a família dos “pracinhas” que tinham ido à Segunda Guerra Mundial³¹. Cabe ressaltar que o desenvolvimento dessas ações eram realizadas e de responsabilidade das instituições filantrópicas e irmandades religiosas, havendo pouca intervenção Estatal, de forma que as ações privadas estabeleciam-se como o principal pilar na oferta de serviços socioassistenciais. Para, além disso, a soberania de tais entidades eram asseguradas pelo próprio Estado, expresso na própria legislação, como por exemplo, nas Lei nº 3.193/57 que estabelecia a isenção de impostos para instituições de assistência, e Lei nº 3.577/59 que estabelecia a isenção da cota patronal das entidades de assistência.

Já a Constituição Federal de 1988, enquanto importante marco no reconhecimento dos direitos sociais em conjunto com os direitos civis e políticos, tríade da cidadania, postula, regula e oferta a política de assistência social, ressaltando a primazia do Estado nessa tarefa, colaborando, contudo, com que o papel das entidades beneficentes, ou também conhecidas como Organizações da sociedade civil, fossem reconhecidas, valorizadas e utilizadas amplamente. Isso tendo em vista que a Constituição altera o quadro em que atuavam tais entidades, promovendo uma integração das entidades assistenciais privadas, de forma que cria-se, em conjunto com

³¹ Esse objetivo inicial foi se alterando ao longo do tempo, assim como a organização e ofertas de serviços da LBA, havendo, progressivamente, avanços técnicos e metodológicos. A LBA foi extinta apenas no início dos anos 90, em decorrência da promulgação da CF/88 e de seus princípios, principalmente no que tange a área da assistência social.

o poder e organizações públicas, uma rede de prestação de serviços da assistências social, enquanto política da Seguridade Social:

Este foi o modelo alterado pela Constituição de 1988 quando esta determinou a responsabilidade pública e estatal na oferta de serviços no âmbito da assistência social. O novo texto constitucional abriu um período de mudanças estruturantes na política de assistência social. Como tem sido destacado pela literatura, a Constituição Federal integra a assistência social a um princípio mais amplo de proteção social, identificando à seguridade social. Afirma-a como política não-contributiva, concretizada por iniciativas públicas e privadas, e garante o direito de acesso a seus serviços e benefícios a quem dele necessitar. Altera ainda as regras de organização institucional da assistência social, onde a descentralização da execução das ações é afirmada junto com a responsabilidade da esfera federal na coordenação e definição de normas gerais, e a participação social na formulação e no controle dessa política. E no que diz respeito à entidades beneficentes, não apenas reconhece a sua participação na oferta como lhes assegura benefícios tributários para trabalho por elas desenvolvido (JACCOUD, 2010, p. 67).

A promulgação da Constituição Federal de 1988 possibilita, dessa forma, a criação da LOAS, em 1993, e também do CNAS. Em 2004 houve a aprovação da PNAS, na qual foram fixadas os princípios e diretrizes para a implementação do SUAS, e também um maior esclarecimento sobre a participação das entidades privadas na área. A PNAS promoveu a padronização e hierarquização das proteções asseguradas pela seguridade social, elencando as seguranças que a mesma deve promover, a saber: acolhida, renda, convivência e desenvolvimento de autonomia e de sobrevivência a riscos circunstanciais, também incentivando os princípios da descentralização/democratização.

Como forma de regulação dos conteúdos e definições da PNAS/2004, e consequentemente, a gestão e definição da oferta de serviços socioassistenciais, foram criadas a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS em 2005, sendo publicada uma nova versão em 2012, e também a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS, em 2006. No que concerne a relação público-privado, e as entidades e organizações consideradas de assistência social, será de grande importância documentos

como a Resolução 191, de 10 de novembro de 2005 (com retificação no DOU em 10/02/06), de deliberação do CNAS, e o Decreto nº 6.308, de 14 de dezembro de 2007.

4 O SERVIÇO DE CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS

O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV é componente da Política da Assistência Social, mais especificamente da Proteção Social Básica. O referido Serviço “é realizado em grupos, organizado a partir de percursos, de modo a garantir aquisições progressivas aos seus usuários, de acordo com o seu ciclo de vida, a fim de complementar o trabalho social com famílias e prevenir a ocorrência de situações de risco social”, e tem como objetivo, “ampliar as trocas culturais e de vivências, desenvolver o sentimento de pertencimento e de identidade, fortalecer vínculos familiares e incentivar a socialização e a convivência comunitária” (MDS, 2009). Tendo isso em vista, o capítulo abordará a composição do Serviço, suas características, suas normas operacionais e sua oferta por entidades de caráter diferenciado, ou seja, uma pública, pelo Centro de Referência da Assistência Social - CRAS e, outra privada, de caráter público, pela Casa de Ismael – Lar da Criança – CASEL. Para além disso, entrevistas realizadas com profissionais de ambos os Serviços respaldaram as ideias desenvolvidas.

4.1 O QUE É O SERVIÇO DE CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS

Conforme exposto na PNAS/2004, a assistência social é composta pela proteção social básica e proteção social especial, sendo esta composta por proteção social especial de média complexidade e proteção social especial de alta complexidade. Para entender o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), antes se faz necessário entender o lugar onde se insere na Política de Assistência Social.

Segundo a PNAS/2004, a proteção social básica tem por objetivo prevenir situações de riscos através do desenvolvimento de potencialidades, aquisições e o fortalecimento de vínculos sociais e comunitários. Os serviços são direcionados para a população que se encontra em situação de vulnerabilidade social, ou seja, “decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiência, dentre outras)”

(MDS, SNAS, 2005, p. 33). Os serviços da proteção social básica são oferecidos pelos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS).

A proteção social especial compõe serviços que demandam acompanhamento individual e uma maior flexibilização de proteção. Isso porque é destinada “a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras” (MDS, SNAS, 2005, p. 37). Dessa forma, os serviços da proteção social especial de média complexidade são direcionados para os indivíduos e famílias que tiveram seus direitos violados, mas que ainda não houve o rompimento dos vínculos familiares e comunitários. Já na proteção social especial de alta complexidade a atenção está voltada para as situações caracterizadas pelo rompimento dos vínculos familiares e comunitários, sendo os seus serviços direcionados para a garantia da proteção integral da família ou indivíduo que está em situação de ameaça.

Conforme a Resolução Nº 109, de 11 de novembro de 2009, que aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, os serviços oferecidos pela Política de Assistência Social conforme seus níveis de complexidade e proteção, estão assim organizados:

I - Serviços de Proteção Social Básica:

- a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF);
- b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos;
- c) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.

II - Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade:

- a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI);
- b) Serviço Especializado em Abordagem Social;
- c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC);
- d) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias;
- e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

III - Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade:

- a) Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades: - abrigo institucional; Casa-Lar; Casa de Passagem; Residência Inclusiva.
- b) Serviço de Acolhimento em República;
- c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;
- d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências (MDS, 2009, p. 3 e 4).

Como se pode constatar, o SCFV é um Serviço componente da Proteção Social Básica e é um:

Serviço realizado em grupos, organizado a partir de percursos, de modo a garantir aquisições progressivas aos seus usuários, de acordo com o seu ciclo de vida, a fim de complementar o trabalho social com famílias e prevenir a ocorrência de situações de risco social. Forma de intervenção social planejada que cria situações desafiadoras, estimula e orienta os usuários na construção e reconstrução de suas histórias e vivências individuais e coletivas, na família e no território. Organiza-se de modo a ampliar trocas culturais e de vivências, desenvolver o sentimento de pertença e de identidade, fortalecer vínculos familiares e incentivar a socialização e a convivência comunitária. Possui caráter preventivo e proativo, pautado na defesa e afirmação dos direitos e no desenvolvimento de capacidades e potencialidades, com vistas ao alcance de alternativas emancipatórias para o enfrentamento da vulnerabilidade social (MDS, 2009, p. 9).

De uma forma geral, o Serviço organiza-se em quatro serviços diferenciados conforme a faixa etária: 1) Serviço para crianças de até 6 anos, 2) Serviço para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos, 3) Serviço para adolescentes e jovens de 15 a 17 anos e 4) Serviço para idosos. Por fazer parte da Proteção social básica pode ser oferecido tanto pelo CRAS quanto por Centros da criança, adolescente, juventude e idosos, referenciados ao CRAS, ou seja, por uma Organização ou Instituição do terceiro setor.

Há, no entanto, uma escassez de regulamentações e publicações específicas que trabalhem a temática do SCFV. O Serviço conta apenas com seu detalhamento na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais de 2009, com as orientações técnicas elaboradas a partir do reordenamento do SCFV, de junho de 2013, e com poucas orientações técnicas destinadas para o trabalho com cada faixa etária, mas que possui pouca efetividade e visibilidade, uma vez que é formulada por diferentes órgãos e em diferentes períodos, não havendo uma produção sistemática e única para reger a

totalidade dos Serviços. Essa dificuldade é constatada, por exemplo, na fala da Educadora Social do SCFV do CRAS/ COSE de Sobradinho:

A única documentação que tem é a Tipificação Nacional [de Serviços Socioassistenciais de 2009], então toda vez que muda o governo, pelo menos aqui no DF, o nosso Serviço muda um pouco de cara. E é um pouco difícil porque se você não tem uma legislação dizendo qual é a equipe mínima³²... Só aqui no DF existe o concurso para educador [social] de nível superior. Em outros estados os educadores [sociais] são de nível médio, às vezes eles fazem o trabalho de cuidador [social] e não de educador [social], são monitores de atividades diferentes... Então assim, ainda não existe uma orientação para essa profissão, uma área específica de conhecimento que seja titulado como Educador social (Educadora Social, formada em Música, trabalha há sete anos no SCFV - COSE/ CRAS de Sobradinho).

As orientações técnicas elaboradas a partir do reordenamento do SCFV, de junho de 2013, que trouxe uma série de mudanças para a configuração e oferta do Serviço, promovendo a necessidade de adaptação e mudança de algumas características dos Serviços que até então vinham sendo ofertados, como por exemplo, a equalização da oferta do SCFV, a unificação da lógica de cofinanciamento, independente da faixa etária, o planejamento da oferta de acordo com a demanda local, a garantia de serviços continuados, a potencialização da inclusão dos usuários identificados nas situações de prioridade e facilitação da execução do SCFV, otimizando recursos humanos, materiais e financeiros (SEDEST DISTRITO FEDERAL, 2013). Como está posto no documento:

O reordenamento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos resulta de uma decisão acordada entre a Comissão Intergestores Tripartite – CIT, constituída por representantes das três instâncias gestoras da Assistência Social no Brasil (União, Estados e Municípios), por meio da Resolução nº 01, de 07 de fevereiro de 2013 e determinada pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS por meio da Resolução nº 01, de 21 de fevereiro de 2013. O reordenamento do SCFV acarreta a adoção de novos parâmetros para o cofinanciamento federal e oferta do serviço pelos municípios e Distrito Federal (SEDEST DISTRITO FEDERAL, 2013, p. 4).

³² Apesar de entender o argumento trazido pela educadora social e reconhecer as fragilidades dos Serviços da política de assistência social, faz-se necessário ressaltar a existência da Resolução nº 9 do CNAS, de 15 de abril de 2014, que ratifica e reconhece as ocupações e as áreas de ocupações profissionais de ensino médio e fundamental do SUAS, em consonância com a NOB-RH/SUAS, e a necessidade de sua reafirmação e implementação.

O impacto e importância do Reordenamento do SCFV pode ser auferido mediante a realidade do SCFV da CASEL. Isso porque o SCFV é um Serviço relativamente novo dentro da CASEL, uma vez, que foi criado em 2008 com o nome de “Socioeducativo em meio aberto”, sendo um serviço voltado para a realização de tarefas escolares e reforço escolar e possuindo um foco estritamente acadêmico. Apenas em 2013, com o reordenamento desse Serviço no nível do Distrito Federal, ele passa a se chamar Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCVF, visando o fortalecimento dos vínculos da família e da rede, prevenindo situações de riscos, como violência física e/ou sexual, negligência, abandono, etc. e garantido a promoção da criança e do adolescente, sendo necessário, dessa maneira, uma readequação de seus recursos humanos e profissionais. Com esse reordenamento, algumas coisas se modificaram no Serviço, como por exemplo, retira-se a ótica escolar e volta-se para uma perspectiva de educação social. Por essa razão, exige-se que tenha uma equipe Psicossocial e uma coordenadora assistente social, sendo que essas definições foram postas pela CASEL no Plano de Trabalho, mediante as exigências do reordenamento.

Assim, como está posto nas orientações técnicas do reordenamento do SCFV (2013), todo o Serviço passa pela ideia da educação social, antes não existente, expressando-se como sua característica básica e fundamental, na qual procura-se promover o desenvolvimento social dos seus participantes e não alcançar uma formação técnica, utilizando-se, dessa maneira, de uma gama de possibilidades metodológicas e conhecimentos específicos, como cidadania, esporte, lazer, arte, cultura, meio ambiente, informática, dentre vários outros, para a consecução de seus objetivos e finalidades, sem distorção das suas características e princípios.

A educação social é um tipo de educação que se ocupa com o desenvolvimento do indivíduo enquanto ser social fora do espaço escolar. Esta educação propõe um trabalho que medie o processo social de cada sujeito na tomada de consciência de si próprio e do meio que o cerca. Ou seja, a ideia básica é promover o crescimento social do indivíduo, pensando projetos em que o foco seja o sujeito e não o conteúdo, como costumeiramente ocorre na escola (SEDEST DISTRITO FEDERAL, 2013, p. 6).

Compõe ainda a ideia de educação social os conceitos de empoderamento³³ (compreendido como a capacidade que o sujeito adquire de resolver e desenvolver por si só, ações e mudanças que levam a superação, avanço, evolução e fortalecimentos tanto no âmbito individual, quanto coletivo), transformação (enquanto a mudança e alterações esperadas no sujeito e no seu grupo de convivência) e resiliência (como a capacidade humana de se superar e fortalecer, mediante os obstáculos e adversidades a ele postas), em muito associados às ideias desenvolvidas por Paulo Freire. Conforme está posto nas orientações técnicas:

No que tange ao público prioritário do SCFV, de acordo com as orientações técnicas (2013), são considerados prioritários crianças, adolescentes e pessoas idosas que estão em situação de isolamento, de trabalho infantil, de vivência de violência e/ou negligência, que estão fora da escola ou com defasagem escolar superior a dois anos, que está em situação de acolhimento, em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto, egressos de medidas socioeducativas, em situação de abuso e/ou exploração sexual, em medidas de proteção do ECA, crianças e adolescentes em situação de rua e vulnerabilidade no que diz respeito às pessoas com deficiência. O SCFV conta ainda com o Sistema de Informações do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SISC, que se apresenta como uma ferramenta de gestão do referido Serviço, que tem por finalidade realizar o acompanhamento e monitoramento do mesmo, assim como se fazer conhecer os atendimentos realizados de maneira que se possa realizar o cálculo do cofinanciamento federal. Todavia, tal instrumento ainda encontra-se em período de construção e ajuste, assim como o próprio Serviço, não havendo fácil acesso a esse sistema e aos dados provenientes do mesmo.

No que diz respeito à equipe técnica do SCFV, o documento postula:

A equipe técnica de referência do SCFV é composta pelos seguintes profissionais:

- ✓ Técnico de Referência: Profissional de nível superior que integra a equipe do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS para ser referência aos grupos do SCFV.

³³ Sabe-se que existe uma série de divergências e polêmicas no que tange a ideia do empoderamento, principalmente, no que concerne a área do Serviço Social. Todavia, não é foco do presente trabalho trazer essa discussão à tona, sendo aqui utilizado apenas por fazer parte dos conceitos que respaldam o SCFV e também por estar presente nas orientações técnicas do reordenamento do SCFV (2013).

Planeja com os educadores sociais as atividades envolvendo as famílias dos socioeducandos, realiza reuniões periódicas com os educadores sociais e realiza o acompanhamento das famílias dos socioeducandos quando necessário, e realiza o acompanhamento do Sistema de Informação do SCFV – SISC.

- ✓ Educador Social: Profissional de nível médio ou superior, que planeja, executa e avalia as atividades, sob a supervisão do pedagogo ou chefia imediata, para alcançar os objetivos definidos para o SCFV, além de acompanhar as demandas e o desenvolvimento dos socioeducandos (SEDEST DISTRITO FEDERAL, 2013, p. 9).

Assim, de uma forma, geral, segundo a educadora social do SCFV do COSE/CRAS de Sobradinho e a assistente social e ex-coordenadora do SCFV da CASEL, o SCFV:

É uma forma de resgatar pessoas que estão com os seus vínculos fragilizados e fazendo com que elas possam voltar a compartilhar sentimentos e esperanças, aumentando a autoestima, e essas pessoas podem ser crianças, adolescentes ou adultos, por meio de oficinas, de conversas, de convivência com o próprio educador [social], com a equipe, com as outras crianças e com a própria família. Tem um programa que a gente faz aqui, que pra mim ele é o mais eficiente de todos, ele sim expressa o que é o SCFV, é o programa “Fortalecendo Famílias”. Nesse programa a mãe e/ou o pai participam com a criança e são feitas atividades específicas para cada faixa etária e depois a gente faz uma grande reunião com a família e aí são tratados os temas de convivência familiar. E ele é um programa preventivo de drogas. Para esse programa nós fizemos uma formação com a Universidade de Oxford, da Inglaterra, e a gente é licenciado para aplicar (Educadora Social, formada em Música, trabalha há sete anos no SCFV - COSE/ CRAS de Sobradinho).

É um Serviço que tem como prioritário a questão de você prevenir qualquer situação de risco de uma família, por ela estar em uma localidade de precarização social, que envolve ou violência ou situação de pobreza. Então assim, por se contrair escolar ele tem essa ideia da criança e do adolescente está sempre desenvolvendo uma atividade, uma pra ela se desenvolver, e outra pra ela não tá nessa localidade que ele estaria. Tanto que pra ele ter acesso [ao SCFV], tem que ser denunciado, tem que ser comprovado, aquela coisa de “atestado de pobreza”, de que essa família está ameaçada de alguma forma (...) Então o Serviço ele vem com essa ideia de prevenção e acaba sendo também protetivo (...) Assim, é o casamento

da prevenção, da proteção e da promoção. Se a criança entra com seis anos e ela sai com 14, você consegue trabalhar esses três pontos (Assistente social, ex- coordenadora do SCFV- CASEL).

4.2 A REALIDADE DO SCFV NO CRAS DE SOBRADINHO E NA CASEL

A Casa de Ismael- Lar da Criança é uma instituição privada sem fins lucrativos³⁴, sendo então, uma Associação Civil. Ela faz parte do que se denomina terceiro setor e configura-se como uma OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, regulamentada pela Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Os recursos da Instituição são oriundos de fontes públicas e privadas. Ou seja, a verba advém de doações, parcerias e de convênios com o setor público, no caso, com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda – SEDEST e com a Secretaria de Estado da Educação do Distrito Federal- SEED/DF. Dessa maneira, a Instituição encontra-se localizada na rede privada do Sistema único de Assistência Social (SUAS). Possui registro no CNAS, registro nº 207.736/69, emitido em 11/07/95, Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS (71000.101777/2009-85), dentre vários outros.

A Instituição atua na prestação de serviços para execução de política pública, havendo uma interface entre as áreas da Educação e da Assistência Social. Ela possui uma abrangência regional, atendendo o Distrito Federal e o Entorno, e o seu objeto temático é a proteção, exercício e garantia do direito da criança e do adolescente. Por ser uma casa de acolhimento de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social e também devido aos outros serviços supracitados, a Instituição trabalha com diversos objetos temáticos e lida com diversas expressões da questão social, como por exemplo, violência, saúde, pobreza, educação, etc. Dessa forma, a Instituição acaba por atuar no acesso a diversos direitos sociais, em particular da criança, adolescente e da família. A CASEL ainda oferta diversos serviços, a saber: Serviço de Acolhimento para Crianças e Adolescente, Serviço de Educação Socioprofissional - Primeiro passo para o trabalho, Educação Infantil e SCFV de 06 a 15 anos.

Como traz a Política Nacional de Assistência Social de 2004 (PNAS/2004), a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/1993) estabelece a necessidade de

³⁴ Chamado pelo Código Civil de empresa privada sem fins econômicos.

articulação entre iniciativas do governo e da sociedade civil para garantir a proteção social para quem dela necessitar. Assim, apesar da primazia do Estado, a sociedade civil apresenta-se como parceira, complementando a oferta de serviços do Estado:

A gravidade dos problemas sociais brasileiros exige que o Estado estimule a sinergia e gere espaços de colaboração, mobilizando recursos potencialmente existentes na sociedade, tornando imprescindível contar com a sua participação em ações integradas, de modo a multiplicar seus efeitos e chances de sucesso. Desconhecer a crescente importância da atuação das organizações da sociedade nas políticas sociais é reproduzir a lógica ineficaz e irracional da fragmentação, descoordenação, superposição e isolamento das ações (MDS, 2005, p. 474).

Vale ressaltar, que o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos é um dos serviços do Centro de Orientação Socioeducativa – COSE, que é ligado ao CRAS. Como o CRAS - Brasília não possui um COSE, esse serviço é oferecido através de um convênio do Estado com o terceiro setor, sendo os usuários encaminhados para o SCFV da Casa de Ismael, que passou a ser a Instituição responsável pela região da Asa Norte, sendo responsável, dessa forma, pelo transporte das crianças e adolescentes cadastradas, fazendo o traslado escola - SCFV. Esse Serviço deve possuir vínculo com as escolas e por isso preconiza-se que cada Região Administrativa deveria possuir um COSE e, conseqüentemente, um SCFV.

O SCFV da CASEL é destinado para a faixa etária de 06 a 15 anos e atende por volta de 160 crianças e adolescentes. Possui uma equipe composta por uma coordenadora/assistente social, uma psicóloga, uma pedagoga, quatro educadores socioeducativo, um instrutor de informática, um instrutor de educação física, além de funcionários que são de suma importância para o andamento do Serviço, como auxiliar administrativo, motorista, profissional de serviços gerais, dentre outros.

Já o SCFV do CRAS/COSE de Sobradinho é destinado para a faixa etária de 06 a 17 anos, uma vez que conta com um programa chamado “Caminhos da Cidadania”, destinado para os adolescentes de 15 aos 17 anos, podendo se estender até aos 18 anos, a depender da situação. O SCFV atende por volta de 165 crianças e adolescentes e possui uma organização diferente do Serviço da CASEL, contando com uma equipe

composta por oito educadores sociais, e o técnico de referência do CRAS, não exclusivamente do Serviço, conforme posto nas Orientações Técnicas (2013).

Diversas críticas podem ser feitas ao fato do SCFV não possuir uma equipe psicossocial própria do Serviço, tendo em vista, principalmente as constantes dificuldades encontradas pelos profissionais do SCFV/CRAS e os prejuízos para o próprio desenvolvimento do Serviço. Diferente do SCFV da CASEL, que já encontra dificuldades para o bom desenvolvimento do Serviço, contando com uma coordenação formada por assistente social, psicólogo e pedagogo (equipe interdisciplinar), devido a sobrecarga de funções e que apesar de ser suficiente não é uma quantidade satisfatória para a qualidade do Serviço prestado, o SCFV do COSE/CRAS de Sobradinho possui na prática, apenas educadores sociais, já que o técnico de referência é o profissional do CRAS.

Isso acarreta diversos prejuízos para o SCFV do COSE/CRAS de Sobradinho, uma vez que não se realiza um acompanhamento psicossocial com as crianças e adolescentes, nem com a família dos mesmos, não sendo possível, por exemplo, o desenvolvimento do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF. Isso se dá porque, infelizmente, o CRAS de Sobradinho e seu reduzido quadro profissional, não têm dado conta de desenvolver o seu trabalho e acompanhar o SCFV, indo de encontro com as normas estabelecidas na NOB/SUAS/2012 e NOB-RH/SUAS/2006, principalmente no que tange a composição das equipes de referência³⁵. Isso, por exemplo, não ocorria no SCFV da CASEL, que apesar de possuir dificuldades, conseguia realizar o trabalho proposto, utilizando diversos instrumentos técnico-operativos, como, por exemplo, o preenchimento do Plano de Atendimento Individual e

³⁵ Segundo a NOB-RH/SUAS/2006 a composição das equipes de referência da proteção social básica e proteção social especial de média complexidade são: Na proteção social básica (CRAS) – Até 2.500 famílias referenciadas: dois técnicos de nível superior, sendo um profissional assistente social e outro preferencialmente psicólogo, e dois técnicos de nível médio; Até 3.500 famílias referenciadas: três técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais e preferencialmente um psicólogo, e três técnicos de nível médio; A cada 5.000 famílias referenciadas: quatro técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS, e quatro técnicos de nível médio. Na proteção social especial de média complexidade (CREAS)-Municípios em gestão inicial e básica, capacidade de atendimento de 50 pessoas/indivíduos: um coordenador, um assistente social, um psicólogo, um advogado, dois profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários) e um auxiliar administrativo; Municípios em gestão plena e Estados com serviços regionais, capacidade de atendimento de 80 pessoas/indivíduos: um coordenador, dois assistentes sociais, dois psicólogos, um advogado, quatro profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários) e dois auxiliares administrativos.

Familiar-PAIF, onde são utilizadas a entrevista e a análise sócio-econômica, elaborado pela equipe técnica do Serviço. Essa reflexão é trazida, por exemplo, na fala da educadora social do SCFV do COSE/CRAS de Sobradinho:

Hoje, o papel do psicólogo e do assistente social dentro do CRAS e do CREAS não está sendo de atendimento individualizado. Geralmente o que nós precisamos no SCFV é de atendimento individualizado, por exemplo, uma criança que está com o comportamento fora do comum, que a gente tá averiguando algum caso de violência e/ou abuso... e o que acontece, os psicólogos e os assistentes sociais estão fazendo encaminhamento somente. Eles não estão ali para fazer um atendimento personalizado, eles estão ali pra dizer “Ah, então você tá com problema mental? Vou te encaminhar para o CAPS”. Então o CRAS está tendo muito esse papel de reencaminhar para uma outra localidade e não está conseguindo realizar o PAIF. Então conseguir um acompanhamento é muito difícil, também pela quantidade de profissionais, onde temos apenas uma psicóloga no CREAS [de Sobradinho], que vai se aposentar no ano que vem, não tem assistente social. E no CRAS a gente tem um profissional de cada, mas que tem uma demanda imensa de benefícios para ela tá liberando... (Educadora Social, formada em Música, trabalha há sete anos no SCFV - COSE/ CRAS de Sobradinho).

A partir das leituras, estudos e entrevistas realizadas, é inegável a importância do SCFV dentro da esfera da política de assistência social, para a sociedade, e principalmente para os usuários do Serviço, sendo que se o mesmo fosse extinto, acarretaria em uma série de prejuízos, principalmente para os que usufruem do Serviço em questão. Isso porque mesmo com as debilidades na sua oferta, ele de fato consegue atender os objetivos a que se propõe, demonstrando suas potencialidades e avanços, dentro da política de assistência social. Todavia, é consensual entre as entrevistadas que o SCFV não se apresenta como um Serviço bem definido e estruturado, o que demonstra que o Serviço não recebe a devida atenção, mediante os avanços e conquistas que o mesmo pode realizar por meio do desenvolvimento de suas atividades:

O SCFV não é um Serviço bem definido e estruturado, primeiro porque os Serviços são visivelmente diferentes, ou seja, há diferença no Serviço ofertado pelo COSE e pelo terceiro setor... então essa já é uma importante diferença. Sendo que também há diferença entre os SCFV ofertados pelo próprio terceiro setor. O Estado tem o convênio e ele repassa a verba, mas isso não garante que terá uma estrutura

adequada para fazer o atendimento das crianças e das famílias (Assistente social, ex-coordenadora do SCFV- CASEL).

Com certeza eu não considero o Serviço bem definido e estruturado. Até mesmo a Tipificação Nacional [de Serviços Socioassistenciais] não consegue dar conta do que se quer, do que se precisa, do que se almeja. Eu acho que ainda está em fase de teste o SCVF (Educadora Social, formada em Música, trabalha há sete anos no SCFV - COSE/ CRAS de Sobradinho).

Dessa maneira, apesar de todas as contradições que circunscrevem essa temática, ao analisar o funcionamento do SCFV a partir de seu desenvolvimento por entidades de caráter diferenciado, ou seja, uma pública, pelo CRAS e, outra privada, de caráter público, pela CASEL, percebe-se que há um melhor desenvolvimento e oferta do Serviço pela CASEL, ou seja, pelo terceiro setor. Seja em face dos recursos materiais, físicos ou humanos, a CASEL conta com uma melhor estrutura, em detrimento do Serviço ofertado pelo próprio Estado. Essa é uma realidade que está posta e deve ser trabalhada para o melhor atendimento dos usuários desse Serviço.

O COSE/CRAS de Sobradinho, por exemplo, conta com uma precária estrutura, conforme exposto pela Educadora Social do SCFV do COSE/CRAS de Sobradinho, onde, apesar de possuir um amplo espaço, ele é desorganizado, sendo que o local não possui, por exemplo, acessibilidade, quesito fundamental e básico para qualquer espaço público ou privado. O espaço existente também não assegura privacidade no atendimento e na acolhida, e não conta com recursos fundamentais, como por exemplo, uma biblioteca, uma vez que a existente no espaço foi doada por uma empresa³⁶. No que tange aos recursos humanos, a educadora social ressalta que há uma equipe um pouco desbalanceada, sendo que é recorrente haver muitos educadores sociais no turno matutino e poucos no turno vespertino, havendo uma sobreposição de funções e, conseqüentemente, uma sobrecarga dos profissionais. Não se pretende aqui, afirmar que o SCFV da CASEL não conta com uma série de inadequações e problemas, assim como ocorre no COSE/CRAS de Sobradinho, mas apenas demonstrar que quando comparado ambos os Serviços, fica expressamente clara a diferença entre eles:

³⁶ Aqui entramos em um ponto interessante: serviços e instituições públicas que muitas vezes dependem de doações para o seu desenvolvimento, ou para possuir uma infraestrutura mais adequada. Caráter típico do terceiro setor, mas que estão se tornando recorrentes na esfera pública.

Eu conheço a Casa de Ismael e o que eu vejo de mais diferente é a estrutura, o governo cobra das terceirizadas uma estrutura que dentro da sede dele não existe. Então por exemplo, para portadores de necessidades de especiais, eles com certeza não conseguiriam chegar até aqui. Nós não temos banheiros, nós educadores [sociais] não temos banheiros... nós dividimos com todas as pessoas que acessam o CRAS. Então nós não temos a estrutura que as terceirizadas têm, que é uma cobrança do GDF, dos governos em geral, para que esse Serviço seja ofertado (...) Nosso Serviço também não tem oficinas... (Educadora Social, formada em Letras, SCFV - COSE/ CRAS de Sobradinho).

O terceiro setor hoje oferta melhor [o SCFV] por ele ter uma condição financeira que, acaba que a Instituição complementa, obviamente. Pela questão da estrutura física e também pelos profissionais que estão ali, por você contar com profissionais técnicos, que dá uma outra configuração no Serviço... você ter uma coordenadora que é assistente social, você ter um psicólogo, ter um pedagogo, você ter uma equipe multidisciplinar, possibilita você atender a demanda daquela família para além do Serviço... (Assistente social, ex-coordenadora do SCFV- CASEL).

Conforme exposto na fala da assistente social, o SCFV contar com assistente social em seu quadro de profissionais é de suma importância para se alcançar muitos dos objetivos que se esperam alcançar através do SCFV, devido ao caráter da profissão, seus princípios ético-políticos, e todo o seu arcabouço histórico e metodológico. Exemplo notório do avanço do SCFV mediante a inserção de assistentes sociais é o caso da CASEL, que contava com uma assistente social desempenhando a função de coordenação e que, de fato, mudou toda a característica do Serviço ofertado, avançando em vários pontos fundamentais, principalmente no que tange ao acompanhamento da criança, do adolescente e da família, visando sempre o fortalecimento de vínculos, e um bom desempenho do Serviço.

Todavia, apesar dessa melhor oferta do SCFV por parte do terceiro setor, representada aqui pela CASEL, diversos pontos negativos também devem ser levados em consideração. Por exemplo, a condição de trabalho em que estão inseridos os profissionais de ambas as Instituições. Sabe-se que há uma diferença discrepante entre um funcionário público e um trabalhador contratado, principalmente na área do terceiro setor, no que tange a remuneração, proteção e segurança trabalhista, horas de trabalho em consonância com o valor do salário, reconhecimento profissional, dentre vários

outros pontos, que promove a reflexão sobre as reais vantagens do SCFV ser ofertado pelo terceiro setor:

Existem funcionários de 30 horas, como eu, que só atuam na manhã, outros só a tarde... E tem outros que são de 40 horas, então ficam o dia inteiro. E varia um pouco também porque a gente recebe crianças de 06 a 15 anos, recebemos os jovens de 15 a 17 e meio, e em alguns momentos a gente já teve grupos de idosos e de mulheres... (Educadora Social, formada em Música, trabalha há sete anos no SCFV - COSE/ CRAS de Sobradinho).

Para, além disso, existe a necessidade de reconhecimento do SCFV como um direito, inserido na política pública, de assistência social, componente da proteção social básica. Quando o mesmo passa a ser ofertado por entidades do terceiro setor, esse importante e fundamental aspecto fica subjugado, e passa a ser substituído pela ideia da privatização e terceirização, tão em voga na sociedade contemporânea, perdendo-se, por vezes, a verdadeira concepção do Serviço. Sendo assim, é passível de questionamento a defesa da oferta do SCFV por entidades privadas, mas de caráter público, tendo como respaldo sua melhor oferta por esse setor. Principalmente porque é fato que o Estado tem todas as condições, e o dever, de ofertar um SCFV de qualidade e estrutura, muito melhor, por exemplo, dos que hoje o terceiro setor oferta.

O que temos hoje é um descaso com os serviços públicos, de forma especial no que concerne a política social, a seguridade social, e por fim a política de assistência social, no âmbito do DF. Assim, urge a necessidade de mobilização da sociedade para que se exija um SCFV de qualidade no âmbito público, sem deixar-se seduzir pelas vantagens que aparecem à primeira vista, mas que guarda em seu interior, um projeto perverso que conduz a política pública para o abismo da esfera privada da sociedade. Sendo assim, como traz Montañó (2014), se faz necessário não deixar-se conduzir pelo “belo canto da sereia”, que envolvem e atraem muitas pessoas, lutando para que não se perca de vista o real projeto de sociedade que se almeja.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Trabalhar e pesquisar sobre o terceiro setor atualmente é um desafio e um árduo caminho para qualquer profissional que quer se aventurar nessa complexa área de pesquisa. Apesar de sua longa existência, e maior expressão na década de 90, no Brasil, há, ainda, escassa bibliografia que trate diretamente essa temática, trazendo à tona discussões mais aprofundadas e sistemáticas, a partir de estudos empíricos. Para, além disso, a legislação não comporta toda a realidade do terceiro setor, deixando vago a regulação de um setor expressivo na oferta de serviços, muitas vezes de responsabilidade pública.

Se, por um lado, tratar sobre o terceiro setor traz suas dificuldades, por outro, pesquisar sobre um Serviço da política de assistência social, como SCFV, apresenta-se como uma dificuldade ainda maior. Não existe material que trate diretamente sobre esse Serviço, não havendo, portanto uma compilação de informações pertinentes sobre o mesmo. Tudo que se tem sobre o SCFV está basicamente na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009) e nas Orientações Técnicas do Reordenamento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (2013). Há ainda alguns documentos com algumas orientações técnicas para SCFV determinados, mas que apresentam-se sem visibilidade e efetividade. Isso gera uma série de implicações para o desenvolvimento do Serviço dentro da esfera pública, e principalmente, quando contraposta à realidade da oferta por organizações privadas, de interesse público. Constata-se também, que por essa e outras razões, o SCFV acaba por ficar a mercê do governo vigente em cada período, havendo de certa forma, uma inconstância na sua oferta e desenvolvimento.

Todo esse panorama se agrava quando leva-se em consideração a realidade histórica da política pública, política social e de forma especial, a política de assistência social no Brasil. Principalmente porque identifica-se na contemporaneidade um retrocesso político e social, no qual se tem uma “refilantropização” da assistência social, e, conseqüentemente, na oferta de seus serviços, e um avanço acelerado na provisão de serviços públicos pelo terceiro setor, o que acarreta na desresponsabilização do Estado e implica no caráter do serviço prestado, perdendo muitas vezes, a perspectiva de direito. Assim, há uma relação e parceria histórica entre Estado e sociedade civil, de forma que,

ao longo da história, a sociedade civil passou a ser cooptada, e passou a não apenas participar nas decisões e ações do Estado, mas a desenvolver as atividades que seriam de competência do mesmo.

A partir da pesquisa e das entrevistas realizadas, constata-se uma disparidade na implementação do SCFV, de forma que há um melhor desenvolvimento e oferta do Serviço pela CASEL, ou seja, pelo terceiro setor, do que pelo COSE/CRAS de Sobradinho, devido, por exemplo, a quesitos como recursos materiais, físicos ou humanos. Dessa maneira, a hipótese da pesquisa foi confirmada, uma vez que, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos ao ter sua gestão também pelo terceiro setor, revela minimização de sua importância por parte do Estado. Tanto é que presencia-se um descaso e sucateamento do SCFV dentro dos COSEs, que em nada colabora para a expansão e qualidade do serviço prestado e traz a falsa ideia de que o Estado não é capaz de gerir os próprios serviços, o que em si é uma falácia. Assim, se faz necessário, e com urgência, problematizar essa realidade, de modo que haja uma mobilização por parte da sociedade para que se exija do Estado melhores serviços e não o repasse de suas responsabilidades para os demais setores.

A realidade estudada é bastante extensa e heterogênea, não sendo possível, dessa forma, a partir da proposta desenvolvida para o presente trabalho, abarcar toda a realidade, por questões de tempo, recursos, dentre outros fatores, sendo delimitada, dessa maneira, um pequeno fragmento da realidade dos SCFVs do DF. Por fim, cabe destacar que o presente estudo não teve por objetivo esgotar a realidade do SCFV, nem dos temas correlatos a ele, sendo apenas um pontapé inicial que tem por objetivo incitar o debate e a problematização dessa realidade, para além do serviço específico proposto, expandido-se para o âmbito da política social como um todo, e quiçá, para todas as políticas públicas brasileiras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEHRING, Elaine e BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo, Cortez, 2007. p. 47-103.

BOSCHETTI, Ivanete. A Insidiosa corrosão dos sistemas de proteção social europeus. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 112, out./dez. 2012. p. 754- 801.

BRASIL, Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília - DF, Senado, 1998.

BRASIL, Presidência da República. **Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília - DF, 1995.

BRASIL, Presidência da República. **Lei Nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Brasília- DF, Senado, 1992.

BRASIL, Presidência da República. **Lei Nº 9.790, de 23 de março de 1999**. Brasília-DF, Senado 1999.

BRASIL, Presidência da República. **Lei Nº 13.019, de 31 de julho de 2014**. Brasília-DF, Senado, 2014.

BRASIL, Presidência da República. **Decreto Nº 6.308, de 14 de dezembro de 2007**. Brasília- DF, Senado, 2007.

BRASIL, Lei Orgânica da Assistência Social (1993). **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Brasília, DF, Senado 1993.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social. **Assistência Social**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial>. Acesso em: 20 de novembro de 2015.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social- PNAS/2004**. Brasília, MDS, 2005.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília, MDS, 2009.

CASA DE ISMAEL, Lar da Criança. **Relatório de atividades, balanço e demonstração de resultado 2013**. Brasília, Casa da Ismael- Lar da Criança, 2014.

CASA DE ISMAEL, Lar da Criança. **Estatuto da Casa de Ismael- Lar da Criança**. Brasília, 2003.

COELHO, Simone de Castro Tavares. **Terceiro Setor: Um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos**. São Paulo, Editora SENAC São Paulo, 2000.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social**. 12 de Dezembro de 2012.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social**. 13 de Dezembro de 2006.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução Nº 9**. 15 de Abril de 2014.

CRESWELL, John. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3ª Edição. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DISTRITO FEDERAL, Secretaria de Estado de desenvolvimento social e transferência de renda. **Reordenamento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV): Orientações técnicas**. Brasília, 2013.

GESET, Gerência de Estudos Setoriais. **Terceiro Setor e Desenvolvimento Social**. Relato Setorial nº 3, AS/GESET, 2001. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/relato/tsetor.pdf. Acesso em: 22 de novembro de 2015.

GRANEMANN, Sara. O processo de produção e reprodução social: trabalho e sociabilidade. In: **Serviço Social: Direitos sociais e competências profissionais**. Brasília, CEFESS/ABEPSS, 2009.

JACCOUD, Luciana de Barros. Política pública e oferta privada: um desafio para a consolidação da política nacional de assistência social. In. **Assistência social e filantropia: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado/** Carolina Gabas Stuchi, Renato Francisco dos Santos Paula, Rosangela Dias Oliveira da Paz (organizadores). São Paulo: Giz Editorial, 2010.

MESTRINER, Maria Luiza. A intricada relação histórica entre a Assistência Social e a Filantropia. In. **Assistência social e filantropia: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado/** Carolina Gabas Stuchi, Renato Francisco dos Santos Paula, Rosangela Dias Oliveira da Paz (organizadores). São Paulo: Giz Editorial, 2010.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo, Cortez – 5. Ed. - , 2008. p. 270-277.

MONTAÑO, Carlos. **O Canto da sereia: crítica à ideologia e aos projetos do “terceiro setor”**. Carlos Montaña (org.), São Paulo, Cortez, 2014.

PIERSON, C. **Beyond the Welfary State?** Cambridge. Polity Press. 1991. Resumo preparado por Potyara A. P. Pereira, a partir da tradução do texto original.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. In: SALES, Mione Apolinario; MATOS, Maurílio Castro de; LEAL, Maria Cristina (orgs.). **Política Social, Família e Juventude: Uma questão de direitos**. São Paulo, Cortez, 2004a, p. 25-42.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Pluralismo de bem-estar ou configuração plural da política social sob o Neoliberalismo. In: BOSCHETTI, Ivanete; PEREIRA, Potyara A. P.; CÉSAR, Maria Auxiliadora; CARVALHO, Denise Bomtempo B. de (orgs.). **Política Social: Alternativas ao Neoliberalismo**. Brasília: UnB, Programa de Pós-graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2004b, p. 135- 159.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. A política social no contexto da seguridade social e do Welfare Satete: a particularidade da assistência social. In. Serviço Social e Sociedade nº 56. São Paulo, Cortez, 1998.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **A assistência social na perspectiva dos direitos – crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil**. Brasília, Thesaurus, 1996.

STEIN, Rosa Helena. A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias (revisão teórico-conceitual). In. **Revista Serviço Social e Sociedade nº 54 Ano XVIII**. São Paulo, Cortez, 1997.

VIANA, Maria José de Faria. A assistência social no contexto do Pluralismo de Bem-Estar: desinstitucionalização e conservadorismo. In: **Ser Social 12: Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social/Universidade e Brasília**. Departamento de Serviço Social. Brasília, SER Social UnB, 2003.

YAZBEK, Maria Carmelita. Terceiro Setor de Despolitização. In.: **Revista Inscrita, ano III nº 6**. CEFSS, Brasília, 2000. p. 13-18.

**ANEXO I – ROTEIRO DE ENTREVISTA: PROFISSIONAIS QUE
TRABALHAM COM O SCFV EM INSTITUIÇÕES DE CARÁTER
DIFERENCIADO – CRAS DE SOBRADINHO/DF E CASEL**



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS - IH
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL - SER
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – TCC

ROTEIRO DE ENTREVISTA

**O SERVIÇO DE CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS (SCFV)
DO DISTRITO FEDERAL – EXPERIÊNCIA DA CASA DE ISMAEL – LAR DA
CRIANÇA E DO CRAS SOBRADINHO- DF**

Objetivo da Pesquisa: Analisar o funcionamento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos a partir de seu desenvolvimento por entidades de caráter diferenciado, ou seja, uma pública, pelo CRAS e, outra privada, de caráter público, pela CASEL.

Dados do entrevistado:

1. Nome:
2. Profissão:
3. Instituição em que trabalha:
4. Cargo que ocupa:

Perguntas:

5. Em sua opinião, o que é o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos?
6. Você considera o SCFV como um Serviço bem definido e estruturado?
7. O SCFV tem um bom desenvolvimento, organização e funcionamento na Instituição em que trabalha?
8. Você considera que na sua Instituição há recursos físicos, materiais e humanos suficientes e satisfatórios para o desenvolvimento do Serviço?
9. Você acredita que o SCFV atende os objetivos a que se propõe?

10. Qual a importância que você atribui ao SCFV dentro da esfera da política de assistência social?
11. Se hoje esse Serviço fosse extinto, você considera que haveria prejuízos?
12. Pra você, qual a diferença e implicação existentes na oferta do SCFV por entidades públicas e privadas (terceiro setor)? Há uma esfera que melhor oferta esse Serviço?

ANEXO II – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS - IH
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL - SER
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Convidamos o(a) Sr(a) a participar da pesquisa “O SERVIÇO DE CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS (SCFV) DO DISTRITO FEDERAL – EXPERIÊNCIA DA CASA DE ISMAEL – LAR DA CRIANÇA E DO CRAS SOBRADINHO- DF”, a qual pretende analisar o funcionamento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos a partir de seu desenvolvimento por entidades de caráter diferenciado, ou seja, uma pública, pelo CRAS e, outra privada, de caráter público, pela CASEL.

Sua participação é voluntária e se dará por meio de entrevista gravada.

O(a) Sr(a). tem o direito e a liberdade de retirar seu consentimento em qualquer fase da pesquisa, seja antes ou depois da coleta dos dados, independente do motivo e sem nenhum prejuízo a sua pessoa.

O(a) Sr(a) não terá nenhuma despesa e também não receberá nenhuma remuneração. Os resultados da pesquisa serão analisados e divulgados, mas sua identidade não será divulgada. A pesquisa não oferecerá riscos para sua saúde, condições de trabalho, relacionamento com terceiros, entre outros.

Para qualquer outra informação e/ou solicitação dos resultados da pesquisa, o (a) Sr(a) poderá entrar em contato com o pesquisador pelo e-mail thay_na_nogueira@hotmail.com ou pelo telefone (61)86228434.

Consentimento pós–informação:

Eu, _____, contato de telefone _____, fui informado sobre o que o pesquisador quer fazer e o porquê precisa da minha colaboração, e concordo em participar da pesquisa. Este documento é emitido em duas vias que serão ambas assinadas por mim e pelo pesquisador, ficando uma via com cada um de nós.

Assinatura do pesquisador

Assinatura do participante

Brasília, _____ de 2015.